

Revisionsrapport

Granskning av till- lämpning av offent- lighetsprincipen

Norrtälje kommun

Fredrik Carlsson
Cecilia Palme

December 2017

Reviderad rapport
2018-01-22

Innehållsförteckning

Sammanfattande bedömning och rekommendationer	2
1. Inledning	3
1.1. Bakgrund	3
1.2. Revisionsfråga	3
1.3. Kontrollfrågor	3
1.4. Revisionskriterier	4
1.5. Revisionsmetod	4
2. Om allmänna handlingar	5
3. Granskningsresultat	6
3.1. Rutiner för registrering och utlämning av allmänna handlingar.....	6
3.2. Följsamhet mot lagstiftningens krav	9
3.3. Nämndernas interna kontroll.....	11
3.4. Organisation	12
4. Bedömning och rekommendationer	14
4.1. Svar på revisionsfrågan och rekommendationer	14
Bilaga 1	2

Sammanfattande bedömning och rekommendationer

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna granskat nämndernas tillämpning av offentlighetsprincipen. Offentlighetsprincipen innebär att myndigheternas verksamhet så långt som möjligt ska ske i öppna former.

Efter genomförd granskning är vår bedömning att kommunstyrelsens och nämndernas hantering av allmänna handlingar inte är helt ändamålsenlig och därmed inte helt i linje med lagstiftningens krav avseende offentlighetsprincipen. Nedan sammanfattas de huvudsakliga iakttagelserna som ligger till grund för vår bedömning.

Vi kan inte se i nämndernas protokoll att nämnderna årligen har prövat behovet av revidering av dokumenthanteringsplanerna.

Avseende registrering av allmänna handlingar får vi bilden utifrån dokumentation och intervjuer att lagstiftningens krav följs. Vad gäller utelämnande av allmän handling visar stickprovet att vi i 3 fall av 13 inte har fått någon återkoppling (efter 4 veckor). I övriga fall anser vi att vi har fått sakliga och snabba svar.

Arkivmyndigheten har inte utövat tillsyn över att kommunen fullgör sina skyldigheter vad gäller tillsyn de senaste åren, bortsett från en flygande inspektion på stiftelsen roslagsmuseet som ägde rum i augusti/september 2017.

Nämnderna har ändamålsenliga organisationer för registrering och utlämnande av allmänna handlingar. Samtliga medarbetare har haft möjlighet att delta i utbildningstillfällen om offentlighetsprincipen. Interna rutiner och regelverk finns tillgängliga på förvaltningens intranät. Vidare bedömer vi att relevanta handlingar finns tillgängliggjorda på hemsidan och det finns en röst-till-tal funktion som gör handlingarna tillgängliga för en bredare målgrupp, exempelvis personer med nedsatt syn.

Efter genomförd granskning rekommenderar vi att:

- Samtliga nämnder säkerställer att dokumenthanteringsplanerna revideras/ ses över med jämna mellanrum och i enlighet med kraven i arkivreglementet.
- Utbildningsnämnden säkerställer att den planerade dokumenthanteringsplanen färdigställs.
- De nämnder som använder sig av sociala medier säkerställer att det finns gallringsbeslut för handlingar som upprättas och inkommer på genom dessa.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Norrtälje kommuns revisorer har genom sin risk- och väsentlighetsanalys valt att granska nämndernas tillämpning av offentlighetsprincipen. PwC har fått i uppdrag att genomföra granskningen.

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 insyn i riksdagens, regeringens och myndigheternas arbete har principen om handlingars offentlighet skrivits in i en av grundlagarna, tryckfrihetsförordningen. 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.

Handlingars offentlighet och regleras vidare i offentlighets- och sekretesslagen som innehåller bestämmelser om myndigheters handläggning vid registrering, utlämnande och övrig hantering av allmänna handlingar. I förvaltningslagen finns regler om myndigheters handläggning av ärenden och serviceskyldighet vad gäller att exempelvis hänvisa enskilda personer rätt.

Granskningen syftar till att bedöma om kommunen lever upp till bestämmelserna i offentlighetslagstiftningen, avseende på sex aspekter:

- Kommunikationen av offentlighetsprincipen
 - Riktat till anställda inom nämnden
 - Riktat till medborgare
- Registrering av allmän handling inklusive sekretessbelagda handlingar
- Utlämnande av allmän handling
- Tillgängligheten vad gäller allmänna handlingar på kommunens hemsida

1.2. Revisionsfråga

Följande revisionsfråga besvaras av granskningen:

Är kommunstyrelsens och nämndernas hantering av allmänna handlingar ändamålsenlig och därmed i linje med lagstiftningens krav avseende offentlighetsprincipen?

1.3. Kontrollfrågor

För att besvara revisionsfrågan har följande kontrollfrågor formulerats:

- Har berörda nämnder ändamålsenliga rutiner avseende registrering och utlämning av allmänna handlingar?

- Följer berörda nämnder lagstiftningens krav avseende registrering och utlämning av allmänna handlingar?
- Är nämndernas interna kontroll avseende hantering av allmänna handlingar tillfredställande?
- Har berörda nämnder en ändamålsenlig organisation avseende hantering av allmänna handlingar?

1.4. Revisionskriterier

Följande revisionskriterier har varit vägledande för granskningen:

- Tryckfrihetsförordningen
- Förvaltningslagen
- Offentlighets- och sekretesslagen

1.5. Revisionsmetod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier av relevanta styrdokument och skriftliga rutiner, samt genom intervjuer med flera relevanta funktioner inom respektive nämnd inklusive kommunens centralarkiv.

Vi har tagit del av dokumenthanteringsplaner, gallringsbeslut, arkivförteckning, beskrivning av arkiv, delegationsordning samt rutinbeskrivningar av handläggning och diarieföring.

Ett stickprov har genomförts genom att PwC, under pseudonym, har e-postat frågor till kommunen. Frågorna syftade till att mäta kommunens servicegrad enligt förvaltningsrättsliga principer och offentlighetsprincipen; huruvida frågorna besvarades skyndsamt, om det utkrävda materialet lämnades ut i de fall det var möjligt att lämna ut materialet, om det efterfrågade sekretessmaterialet inte lämnades ut och i så fall om det hanterades på korrekt sätt. Stickprovet ger inte en heltäckande bild av kommunens hantering av allmänna handlingar gentemot allmänheten, utan bör betraktas som en kompletterande indikator till resterande delar av granskningen avseende hur kommunen i praktiken hanterar allmänna handlingar.

Granskningsobjekten är samtliga nämnder (inklusive styrelsen). Val- och förtroendemannanämnden och överförmyndaren är inte inkluderade i granskningen.

Bedömningsskalan som används för respektive kontrollfråga och den sammanfattande revisionella bedömningen är följande:

- Tillfredsställande – bedömningskriterierna för kontrollfrågan är helt eller i allt väsentligt uppfylld. Enstaka brister av mildare karaktär kan förekomma.
- Delvis tillfredsställande – en del bedömningskriterier för kontrollfrågan är uppfyllda och andra inte. Flera brister av mildare karaktär kan förekomma.
- Inte tillfredsställande – de allra flesta bedömningskriterierna för kontrollfrågan uppfylls inte. Enstaka eller flera brister av mer väsentlig art kan förekomma.

2. Om allmänna handlingar

Tryckfrihetsförordningen (2 kap TF) är den grundlag som reglerar definitionen av vad som utgör en allmän handling. Som en del av offentlighetsprincipen har allmänheten rätt att ta del av myndigheters allmänna handlingar. I offentlighets- och sekretesslagen 5 kap 2 § framgår vidare att allmänna handlingar ska registreras så snart de har kommit in till eller upprättats hos en myndighet. Handlingar som inte omfattas av sekretess behöver inte registreras om de hålls ordnade så att det utan svårighet kan fastställas om de har kommit in eller upprättats. Vidare framgår att om det är uppenbart att en allmän handling är av ringa betydelse för myndighetens verksamhet, behöver den varken registreras eller hållas ordnad. Myndighet likställs här med beslutande kommunal församling (nämnd).

En allmän handling definieras enligt Tryckfrihetsförordningen som ”framställning i skrift eller bild samt upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel”. En allmän handling kan alltså vara en skrivelse på papper som har inkommit eller upprättats, det kan vara en ljudinspelning, ett e-postmeddelande eller ett sms etc. En handling är allmän om den förvaras hos myndigheten eller om den anses som inkommen till, alternativt upprättad, hos myndigheten. Minnesanteckningar, utkast och säkerhetskopior betraktas inte som allmänna handlingar.

Brev eller annat meddelande som är ställt personligen till den som innehar befattning vid myndighet anses som allmän handling, om handlingen gäller ett ärende eller annan fråga som ankommer på myndigheten och inte är avsedd för mottagaren endast som innehavare av annan ställning. Ett meddelande riktat till en anställd i egenskap av denne som privatperson är alltså normalt sätt inte att betrakta som en allmän handling enligt lagstiftningen.

3. Granskningsresultat

Nedan presenterar vi vårt granskningsresultat, disponerat efter respektive kontrollfråga. Under respektive kontrollfråga presenterar vi våra iakttagelser och vår bedömning, dvs. vårt svar på kontrollfrågan. Eftersom granskningen omfattar sju nämnder betonar vi skillnader vad gäller våra iakttagelser och vår bedömning mellan nämnderna i de fall där väsentliga skillnader finns. Om inget annat har angivits särskilt avser iakttagelser och bedömning samtliga nämnder.

3.1. Rutiner för registrering och utlämning av allmänna handlingar

Kontrollfråga: Har berörda nämnder ändamålsenliga rutiner avseende registrering och utlämning av allmänna handlingar?

3.1.1. Iakttagelser

3.1.1.1. Skriftliga rutiner avseende registrering av allmänna handlingar

Enligt Norrtälje kommuns arkivreglemente, senast reviderat av fullmäktige § 148, 2000-05-29, ska varje myndighet (varje nämnd i detta fall) upprätta en plan som beskriver myndighetens allmänna handlingar och hur dessa ska hanteras (en s.k. dokumenthanteringsplan). Vidare ska dokumenthanteringsplanen enligt bestämmelserna i arkivreglementet varje år prövas av nämnden om denna är i behov av revidering.

Vi kan inte se i nämndernas protokoll att nämnderna årligen har prövat behovet av revidering av dokumenthanteringsplanerna. Enligt de intervjuade har detta arbete varit eftersatt.

Efter genomförd granskning kan vi konstatera att nästan samtliga granskade nämnder har upprättat dokumenthanteringsplaner. Utbildningsnämnden har inte antagit en dokumenthanteringsplan för hela nämnden. Vuxenutbildningen har antagit en dokumenthanteringsplan, dock inte gymnasieskolan. Däremot har nämnden äldre dokument som reglerar och gallring på enhetsnivå. I faktakontrollen har förvaltningen påtalat att det under året har påbörjats ett arbete inom ramen för det förvaltningsövergripande projektet att övergå till verksamhetsbaserad informationsredovisningen. Enligt förvaltningen var målsättningen att ha klart en dokumenthanteringsplan för utbildningsnämnden och dess verksamheter senast 31 december 2017. Genom att projektet har utökats under året har arbetet försenats något, men ska enligt förvaltningen vara klart våren 2018.

Innehållet i dokumenthanteringsplanerna beskriver hur olika typer av handlingar; exempelvis nämndsprotokoll, postlistor, beslut om upphandling, detaljplaner, tjänsteskrivelser etc. ska hanteras med avseende på arkivläggning, förvaring, beva-

ring och gallring. Planerna skiljer sig något åt i utformningen mellan nämnderna, men innebörden är densamma.

Ett sätt att hantera registrering av handlingar är att diarieföra dem. Skillnaden mellan registrering och diarieföring är främst att registrering avser en tillräcklig hantering för att hålla allmänna handlingar ordnade så att det framgår vad det är för handling, vem som är avsändare/mottagare och när de har kommit in/skickats iväg ett vanligt exempel på registrering utan diarieföring är fakturor som registreras i ett ekonomiredovisningssystem, t.ex. Agresso. Diarieföring utgår, till skillnad från registrering, från att olika typer av handlingar (fakturor, skrivelser, rapporter etc.) läggs till ett och samma ärende i ett system av ärenden.

Vi kan konstatera att rutiner för diarieföring finns upprättade för samtliga nämnder. Dessa har upprättats på förvaltningsnivå.

Rutinerna för diarieföring beskriver bl.a. hur en allmän handling definieras, vilka handlingstyper som ska diarieföras och vilka handlingstyper som inte ska diarieföras. Det framgår exempelvis att handlingar som förekommer i större mängd och kan hållas ordnade på ett strukturerat sätt inte behöver diarieföras. Det kan handla om exempelvis verifikationer eller personalakter etc. Handlingar av tillfällig eller ringa betydelse, exempelvis reklam, kursinbjudningar och liknande handlingar, behöver inte diarieföras enligt rutinerna utan kan gallras. Detta framgår även i dokumenthanteringsplanerna, vilka är att likställa med gallringsbeslut.

Socialnämnden har utöver skriftliga rutiner i form av dokument upprättat ett ledningssystem som interaktivt beskriver verksamhetens olika arbetsprocesser, bl.a. diarieföring av allmänna handlingar.

Utöver diarieföringen finns ett antal olika nämndspecifika register, exempelvis register för miljöärenden, plan- och bygg ärenden, individärenden inom socialtjänsten, personalregister etc. Dessa register innehåller också allmänna handlingar, med sekretessuppgifter och utan sådana.

3.1.1.2. Skriftliga rutiner avseende utlämnande av allmänna handlingar

Det finns generella skriftliga rutiner för kommunen vad gäller utlämnande av allmänna handlingar, utfärdade av stadsarkivet, senast reviderade 2017-03-06. Rutinerna beskriver bestämmelserna i 2 kap. Tryckfrihetsförordningen. Enligt rutinerna ska den som arbetar med handlingen pröva om den kan lämnas ut. Vidare står det i rutinerna att prövningen ska ske snabbt. Det anges att om handlingen är allmän och inte berörs av sekretess, ska den genast lämnas ut. Vid osäkerhet hänvisar rutinen till närmaste chef, registrator eller kommunens jurist. Utöver dessa rutiner har socialnämnden särskilda processer för detta som anger att om en handling inte ska lämnas ut ska information om rätten att erhålla ett beslut meddelas.

Vidare beskriver rutinerna hanteringen av utlämnande om handlingen berörs av sekretessuppgifter. Det framgår av rutinerna att när någon begär att få ta del av en allmän handling ska denna frågan prövas omedelbart och i varje enskilt fall. Rutinerna medger att det är myndigheten (nämnden) som avgör vad som är hemligt

eller inte med utgångspunkt i offentlighets- och sekretesslagens bestämmelser. Det står uttryckligen i rutinerna att kommunen inte får fråga vem eller varför personen vill ha ut vissa handlingar. I lagstiftningen anges emellertid undantag från detta i de fall en sekretessbedömning behöver göras för att avgöra om utlämnande kan ske.

Vidare står det i rutinerna att om en handling inte ska lämnas ut med stöd från lagstiftningen, måste detta motiveras genom att hänvisa till relevanta paragrafer i offentlighets- och sekretesslagen. Enligt rutinerna ska det lämnas ett skriftligt beslut till den som har begärt att få ta del av den allmänna handlingen och upplysa om hur hen kan överklaga beslutet till kammarrätten.

Vidare anges att det är delegationsordningen som styr vem som får fatta beslut om avslag vad gäller utlämnande av allmän handling. Vi har gått igenom delegationsordningarna för respektive nämnd. Nämnderna har delegerat denna beslutanderätt till kommundirektör/förvaltningschef/-direktör¹/avdelningschef.

Vi noterar dock att bygg- och miljönämndens delegationsordning är formulerad så att det inte framgår vilka specifika ärenden som förvaltningsdirektör har beslutanderätt i. Förvaltningsdirektörens beslutanderätt är istället formulerad generellt genom att direktören har beslutanderätt i alla ärenden där ordföranden eller bygg- och miljönämndens arbetsutskott inte är delegat, med undantag för ärenden som framgår av en förbehållslista. Utifrån delegationsordningen kan därför sägas att förvaltningsdirektören har delegation på att fatta beslut om att inte lämna ut allmän handling. Detta då direktörens beslutanderätt är formulerad generellt. Delegationsordningen föreskriver emellertid ingen nämnvärd begränsning för direktören att vidaredelegera sin beslutanderätt. Detta innebär exempelvis att rätten att besluta om att inte lämna ut handling kan vidaredelegeras ner i organisationen, genom en av förvaltningsdirektören beslutad vidaredelegationsordning.

Som sammanfattande kommentar ska framhållas att det är ovanligt att beslutanderätter delegeras generellt. Det är istället att föredra att det av en delegationsordning framgår inom vilka specifika ärenden som någon har beslutanderätt i. En generell beslutanderätt i kombination med omfattande möjligheter att vidaredelegera beslutanderätt är förenat med nackdelar dels utifrån att det riskerar att bli otydligt vem som har rätt att besluta i vilka ärenden samt att det riskerar försämra både nämndens och kommunmedlemmars insyn gällande beslut som fattas på delegation.

3.1.1.3. Övrigt

Det finns en kommunövergripande handbok som specifikt handlar om hur kommunen ska hantera sociala medier. Den behandlar hur konton på sociala medier ska upprättas, hanteras och avslutas. Vi kan inte utifrån de dokumenterade riktlinjer som vi har granskat se var/hur gallring (förstörning av allmänna handlingar) ska hanteras av handlingar som inkommer eller upprättas genom sociala medier (t.ex. kommunens facebook-sidor).

3.1.2. Bedömning

Vår bedömning är berörda nämnder har delvis ändamålsenliga rutiner avseende registrering och utlämning av allmänna handlingar.

¹ I Norrtälje används titeln förvaltningsdirektör i stället för förvaltningschef.

Vi kan konstatera att rutiner för diarieföring finns upprättade för samtliga nämnder. Dessa har upprättats på förvaltningsnivå, vilket vi bedömer är lämpligt. Vidare finns generella skriftliga rutiner för kommunen vad gäller utelämnande av allmänna handlingar, utfärdade av stadsarkivet.

Vi kan inte se i nämndernas protokoll att nämnderna årligen har prövat behovet av revidering av dokumenthanteringsplanerna. Enligt de intervjuade har detta arbete varit eftersatt.

Utbildningsnämnden har inte antagit en dokumenthanteringsplan för hela nämnden. Dock är ett arbete på gång med att upprätta en dokumenthanteringsplan för nämnden. Övriga granskade nämnder har antagit en dokumenthanteringsplan.

Det är delegationsordningen som styr vem som får fatta beslut om avslag vad gäller utlämnande av allmän handling. Vi har gått igenom delegationsordningarna för respektive nämnd. Nämnderna har delegerat denna beslutanderätt till kommunidirektör/förvaltningschef/-direktör²/avdelningschef.

3.2. Följsamhet mot lagstiftningens krav

Kontrollfråga: Följer berörda nämnder lagstiftningens krav avseende registrering och utlämning av allmänna handlingar?

3.2.1. Iakttagelser

3.2.1.1. Stickprovskontroll

Vi har genomfört en stickprovskontroll. Syftet med stickprovskontrollen har varit att pröva hur den praktiska hanteringen av offentliga uppgifter och allmänna handlingar fungerar i kommunen utifrån offentlighetsprincipen och förvaltningsrättsliga principer. Stickprovet gick till på så vis att vi använde oss av e-post under pseudonym och begärde ut offentliga uppgifter och allmänna handlingar. Frågorna ställdes till olika e-post-brevlådor, förtroendevalda och handläggare i kommunen. Totalt initierade vi 13 frågeärenden fördelat på de sju granskade nämnderna. Frågeärendena bevakades kontinuerligt och följdfrågor ställdes på förekommen anledning. Resultatet av stickprovet sammanfattas nedan i textformat, samt i tabell 1, bilaga 1.

Resultat av stickprovet

Den genomsnittliga svarstiden uppgick till 1,4 dagar. I tre fall har vi fortfarande inte fått ett svar från kommunen (efter 4 veckor). För två av 13 frågeärenden fick vi en svarsbekräftelse om att kommunen har mottagit vårt meddelande. I ett fall skickades en fråga från oss till kommunalförbundet sjukvård och omsorg, vilka inte är inkluderade i granskningen. Denna är exkluderad bland de 13 fallen. I nio av 13 fall gör vi tolkningen att svaret är sakligt på så vis att det ger ett innehållsmässigt korrekt svar mot vår frågeställning:

- Vi får svar i sak, genom exempelvis utelämnande av efterfrågad uppgift/handling.

² I Norrtälje används titeln förvaltningsdirektör i stället för förvaltningschef.

- Språket i svaren är lättbegripligt och tydligt formulerat. Vi hittar inga förkortningar och icke vedertagna begrepp i dessa svar.
- Det finns en serviceinriktad ton i dessa svar där svaren även signalerar en öppenhet mot ytterligare service, om så skulle önskas.

I fyra av 13 fall noterar vi avvikelser:

- Vi får inget svar i 3 av fallen (i ett av fallen har vi dock fått en mottagningsbekräftelse).
- I ett fall (begäran om handling som troligen innehåller sekretessuppgifter) efterfrågade kommunen vår identitet och syftet med vår begäran.

3.2.1.2. Hur upplever de intervjuade följsamheten?

Under intervjuerna får vi bilden av att kommunen följer lagstiftningens krav vad gäller registrering och utlämning av allmänna handlingar. Det finns dock vissa förbättringsområden som lyfts fram särskilt under intervjuerna. Ett riskområde som tas upp under intervjuerna är att kommunanställda kanske inte känner till offentlighetsprincipen och därför kan följsamheten mot regelverket bli lidande. Ett annat riskområde som lyfts är att det digitala dokument- och ärendehanteringssystemet Ciceron är föråldrat. Det gäller främst systemets förmåga att göra allmänna handlingar sökbara och därmed i högre grad tillgängliga både inom och utanför kommunens verksamhet.

Lagstiftningen ställer krav på att allmänna handlingar som innehåller sekretessuppgifter ska registreras. Enligt de intervjuade registreras samtliga handlingar som innehåller sekretess. Det finns behörighetssystem för att stänga ute obehöriga handläggare i Ciceron. Fysiska handlingar innehållandes sekretessuppgifter förvaras i låsta skåp.

Aktiviteter för att öka följsamheten

Kommunstyrelsens förvaltning har hållit utbildningar riktat mot hela kommunens personal avseende bland annat offentlighetsprincipen de senaste åren. Enligt de intervjuade har omkring 270 anställda och förtroendevalda deltagit under dessa utbildningar. Enligt de intervjuade i samtliga nämnder sker introduktion i bl.a. registrering och utlämnande av allmänna handlingar vid nyanställningar av exempelvis handläggare, chefer och annan personal som hanterar allmänna handlingar. Socialförvaltningen har egna utbildningar för nyanställda innehållande bl.a. offentlighetsprincipen.

Kommunens styrdokument och rutiner för hantering av allmänna handlingar finns tillgängliga för samtliga anställda via kommunens intranät.

3.2.2. Bedömning

Vår bedömning är att berörda nämnder följer lagstiftningens krav avseende *registrering* av allmänna handlingar på ett tillfredsställande sätt. Däremot gör vi bedömningen att kommunen inte tillgodoser lagstiftningens krav helt vad gäller *utlämning* av allmänna handlingar.

Avseende registrering av allmänna handlingar får vi bilden utifrån den skriftliga dokumentationen och intervjuerna att lagstiftningens krav följs. En risk som finns är att anställda inte känner till lagstiftningen och kommunens egna riktlinjer på området. Åtgärder i form av utbildningsinsatser om offentlighetsprincipen har genomförts för kommunens anställda de senaste åren. Vad gäller utelämnande av allmän handling visar stickprovet att vi i 3 fall av 13 inte har fått någon återkoppling (efter 4 veckor). I övriga fall anser vi att vi har fått sakliga och snabba svar.

3.3. Nämndernas interna kontroll

Kontrollfråga: Är nämndernas interna kontroll avseende hantering av allmänna handlingar tillfredställande?

3.3.1. Iakttagelser

Som har konstaterats tidigare i denna rapport kan vi inte se att nämnderna i enlighet med arkivreglementet årligen har provat dokumenthanteringsplanernas innehåll.

Vad gäller mer specifikt riktad intern kontroll kan vi inte se att nämnderna under de senaste åren inom ramen för sina internkontroller har granskat registrering eller utlämnande av allmänna handlingar.

Vad gäller just utlämnande av allmänna handlingar har bygg- och miljönämnden inte i sin delegationsordning utsett en delegat för beslut om att inte lämna ut en allmän handling.

Enligt 7 § arkivlagen ska det i varje kommun och landsting finnas en särskild arkivmyndighet. I Norrtälje kommun utgörs den av kommunstyrelsen. I Arkivreglementet står det:

Arkivmyndigheten utövar tillsyn över att kommunens myndigheter fullgör sina skyldigheter beträffande arkivbildningen och dess syften samt över arkivvården i kommunen.

Under intervjuerna framgår dock att arkivmyndigheten inte har utövat tillsyn över att kommunen fullgör sina skyldigheter på området de senaste åren, bortsett från en flygande inspektion på stiftelsen roslagsmuseet som ägde rum i augusti/september.

3.3.2. Bedömning

Vår bedömning är att nämndernas interna kontroll avseende hantering av allmänna handlingar inte är tillfredställande.

Motiveringen till bedömningen kan sammanfattas i följande punkter:

- Vi kan inte se att nämnderna under de senaste åren inom ramen för sina internkontroller har granskat registrering eller utlämnande av allmänna handlingar
- Vi kan inte se att nämnderna i enlighet med arkivreglementet årligen har prövat dokumenthanteringsplanernas innehåll.
- Arkivmyndigheten har inte utövat tillsyn över att kommunen fullgör sina skyldigheter vad gäller arkivvård de senaste åren, bortsett från en flygande inspektion på stiftelsen Roslagsmuseet som ägde rum i augusti/september.

3.4. Organisation

Kontrollfråga: Har berörda nämnder en ändamålsenlig organisation avseende hantering av allmänna handlingar?

3.4.1. Iakttagelser

Utöver skriftliga rutiner har vi genom intervjuer med relevanta tjänstepersoner identifierat ett antal praktiska (informella eller muntliga) rutiner avseende registrering/diarieföring och utlämnande av allmänna handlingar. De frågor som vi har undersökt närmre är:

- Hur arbetar nämnderna med att registrera allmänna handlingar?
- Hur hanteras prövning av utlämnade av allmän handling?
- Är organisationen för detta ändamålsenlig?

Under intervjuerna framgår att samtliga nämnder har registratorsfunktioner. Dessa arbetar med att registrera inkommande och upprättade allmänna handlingar. Vad gäller upprättande av allmänna handlingar fungerar det på så vis att handläggare skickar sina handlingar, som enligt rutinen ska diarieföras, till registrator. I vissa fall kan nämndsekreteraren hjälpa till att registrera handlingar. Registratorn upprättar ärenden, lägger in allmänna handlingar i ärenden och förvarar de fysiska handlingarna i nämndens närarkiv i fem år. Därefter skickas ärendena till stadsarkivet för slutförvaring. Dokumenthanteringssystemet Ciceron används av alla nämnder. Dock förekommer en del lokala register av handlingar. Exempelvis har bygg- och miljönämnden egna ärendehanteringssystem för exempelvis bygglov. I vissa mer operativa delar, exempelvis skolenheter, finns en egen hantering av allmänna handlingar genom förvaring i pärmar.

Prövning av utlämnande av allmänna handlingar fungerar enligt de intervjuade enligt stadsarkivets rutin, dvs. en första prövning görs av den handläggare som ansvarar för handlingen, det kan vara registrator, handläggare eller chefer på förvaltningen. Om den som gör den första prövningen är osäker på om handlingen kan lämnas ut eller inte går den vidare med att konsultera registrator eller kommunju-

rist. Enligt de intervjuade sker avslag om utlämnande av allmän handling i enlighet med delegationsordningen, dvs. den som har rätt att fatta beslutet avslår begäran om att ta del av allmän handling genom ett formellt beslut.

3.4.1.1. Allmänna handlingar på hemsidan

Inom ramen för granskningen har vi kontrollerat huruvida ett antal typer av allmänna handlingar, som vi bedömer är av allmänt intresse, finns tillgängliga på kommunens hemsida. Resultatet kan sammanfattas i följande tabell.

Handling	Finns tillgänglig på hemsidan?	Är anpassad för synnedsättning?	Kommentar
Kommunfullmäktiges arbetsordning	Ja	Ja	
Kommunfullmäktiges kallelse	Ja	Ja	
Kommunfullmäktiges protokoll	Ja	Ja	Svår att hitta
Kommunens lokala föreskrifter	Ja	Ja	
Kommunens budget	Ja	Ja	
Kommunens delårsrapport	Enbart för 2016	Ja	
Kommunens årsredovisning	Ja	Ja	
Kommunens arkivreglemente	Ja	Ja	
Kommunens arkivbeskrivning	Ja	Ja	
Kommunens arkivförteckning	Ja	Ja	Sökbar
Nämndernas reglementen	Ja	Ja	
Nämndernas budget	Ja, bland handlingarna till nämndsammansammanträdet	Ja	
Nämndernas delårsrapport	Ja, bland handlingarna till nämndsammansammanträdet	Ja	
Nämndernas årsredovisning	Ja, bland handlingarna till nämndsammansammanträdet	Ja	
Nämndernas kallelser	Ja	Ja	
Nämndernas protokoll	Ja	Ja	Teknik- och klimatnämnden, socialnämnden och bygg- och miljönämnden är inscannade och därmed ej anpassade för text-till-tal

3.4.2. Bedömning

Vår bedömning är att berörda nämnder har en ändamålsenlig organisation avseende hantering av allmänna handlingar.

Vi motiverar vår bedömning med att nämnderna har ändamålsenliga organisationer för registrering (registratorsfunktion) och utlämnande av allmänna handlingar (rutiner för utlämnande av allmän handling). Samtliga medarbetare har haft möjlighet att delta i utbildningstillfällen om offentlighetsprincipen. Interna rutiner och regelverk finns tillgängliga på förvaltningens intranät/ledningssystem. Vidare bedömer vi att relevanta handlingar finns tillgängliggjorda på hemsidan och det finns en röst-till-tal funktion som gör handlingarna tillgängliga för en bredare målgrupp, exempelvis personer med nedsatt syn.

4. **Bedömning och rekommendationer**

4.1. **Svar på revisionsfrågan och rekommendationer**

Vår sammanfattande revisionella bedömning är att kommunstyrelsens och nämndernas hantering av allmänna handlingar inte är helt ändamålsenlig och därmed inte helt i linje med lagstiftningens krav avseende offentlighetsprincipen.

Bedömningen motiveras av resultatet av granskningen utifrån följande kontrollfrågor.

Kontrollfråga	Bedömning
Har berörda nämnder ändamålsenliga rutiner avseende registrering och utlämning av allmänna handlingar?	<p>Delvis tillfredsställande</p> <p>Vi kan konstatera att rutiner för diarieföring finns upprättade för samtliga nämnder. Dessa har upprättats på förvaltningsnivå, vilket vi bedömer är lämpligt. Vidare finns generella skriftliga rutiner för kommunen vad gäller utelämnande av allmänna handlingar, utfärdade av stadsarkivet.</p> <p>Vi kan inte se i nämndernas protokoll att nämnderna årligen har prövat behovet av revidering av dokumenthanteringsplanerna. Enligt de intervjuade har detta arbete varit eftersatt.</p> <p>Utbildningsnämnden har inte antagit en dokumenthanteringsplan för hela nämnden. Dock är ett arbete på gång med att upprätta en dokumenthanteringsplan för nämnden. Övriga granskade nämnder har antagit en dokumenthanteringsplan.</p> <p>Det är delegationsordningen som styr vem som får fatta beslut om avslag vad gäller utlämnande av allmän handling. Vi har gått igenom delegationsordningarna för respektive nämnd. Nämnderna har delegerat denna beslutanderätt till kommundirektör/förvaltningschef/-direktör/avdelningschef.</p>
Följer berörda nämnder lagstiftningens krav avseende registrering och utlämning av allmänna handlingar?	<p>Delvis tillfredsställande</p> <p>Vår bedömning är att berörda nämnder följer lagstiftningens krav avseende <i>registrering</i> av allmänna handlingar på ett tillfredsställande sätt. Däremot gör vi bedömningen att kommunen inte tillgodoser lagstiftningens krav helt vad gäller <i>utlämning</i> av allmänna handlingar.</p>

	<p>Avseende registrering av allmänna handlingar får vi bilden utifrån den skriftliga dokumentationen och intervjuerna att lagstiftningens krav följs. En risk som finns är att anställda inte känner till lagstiftningen och kommunens egna riktlinjer på området. Åtgärder i form av utbildningsinsatser om offentlighetsprincipen har genomförts för kommunens anställda de senaste åren. Vad gäller utelämnande av allmän handling visar stickprovet att vi i 3 fall av 13 inte har fått någon återkoppling (efter 4 veckor). I övriga fall anser vi att vi har fått sakliga och snabba svar.</p>
<p>Är nämndernas interna kontroll avseende hantering av allmänna handlingar tillfredsställande?</p>	<p>Inte tillfredsställande</p> <p>Vi kan inte se att nämnderna under de senaste åren inom ramen för sina internkontroller har granskat registrering eller utlämnande av allmänna handlingar</p> <p>Vi kan inte se att nämnderna i enlighet med arkivreglementet årligen har prövat dokumenthanteringsplanernas innehåll.</p> <p>Arkivmyndigheten har inte utövat tillsyn över att kommunen fullgör sina skyldigheter vad gäller tillsyn de senaste åren, bortsett från en flygande inspektion på stiftelsen roslagsmu-seet som ägde rum i augusti/september.</p> <p>Vad gäller utlämnande av allmänna handlingar har bygg- och miljönämnden inte i sin delegationsordning utsett en delegat för beslut om att inte lämna ut en allmän handling.</p>
<p>Har berörda nämnder en ändamålsenlig organisation avseende hantering av allmänna handlingar?</p>	<p>Tillfredsställande</p> <p>Nämnderna har ändamålsenliga organisationer för registrering och utlämnande av allmänna handlingar. Samtliga medarbetare har haft möjlighet att delta i utbildningstillfällen om offentlighetsprincipen. Interna rutiner och regelverk finns tillgängliga på förvaltningens intranät. Vidare bedömer vi att relevanta handlingar finns tillgängliggjorda på hemsidan och det finns en röst-till-tal funktion som gör handlingarna tillgängliga för en bredare målgrupp, exempelvis personer med nedsatt syn.</p>

4.1.1. Rekommendationer

Efter genomförd granskning rekommenderar vi att:

- Samtliga nämnder säkerställer att dokumenthanteringsplanerna revideras/ses över med jämna mellanrum och i enlighet med kraven i arkivreglementet.
- Utbildningsnämnden säkerställer att den planerade dokumenthanteringsplanen färdigställs.
- De nämnder som använder sig av sociala medier säkerställer att det finns gallringsbeslut för handlingar som upprättas och inkommer på genom dessa.

2018-01-22

Fredrik Carlsson

Projektledare

Carin Hultgren

Uppdragsledare

Bilaga 1

Tabell 1. Stickprov, utelämnande av uppgifter och allmänna handlingar

Fråga	Ansvarig nämnd	Svarstid (dagar)	Mottagningsbekräftelse	Bedömning
Mail 1	Kommunstyrelsen	1,00	Nej	Sakligt svar
Mail 2	Kommunstyrelsen	1,00	Nej	Sakligt svar
Mail 3	Barn- och skolnämnden	-		
Mail 4	Barn- och skolnämnden	1,00		Sakligt svar
Mail 5	Bygg- och miljönämnden	6,00	Ja	Sakligt svar, följdfråga på svaret besvarades samma dag
Mail 6	Bygg- och miljönämnden	1,00	Nej	Sakligt svar
Mail 7	Kultur- och fritidsnämnden	-		
Mail 8	Kultur- och fritidsnämnden	2,00	Nej	Sakligt svar
Mail 9	Socialnämnden	0,00	Nej	Sakligt svar
Mail 10	Teknik- och klimatnämnden		Ja	Frågan vidarebefordrades till "Upphandlingen" men svar har inte inkommit per 2017-11-17
Mail 11	Teknik- och klimatnämnden	-	Ja	
Mail 12	Utbildningsnämnden	1,00	Nej	Sakligt svar
Mail 13	Utbildningsnämnden	0,00	Nej	Den svarande frågar efter vem frågeställaren företräder och syftet med frågan. Den allmänna handlingen lämnas inte ut. Handlingen kan innehålla sekretessuppgifter och därför kan det vara befogat att fråga om frågeställarens identitet för att kunna pröva sekretess. Dock bör den svarande informera om dessa förhållningsregler.