



Granskning av offentlighetsprincipens tillämpning

Revisionsrapport
Region Blekinge

KPMG AB

2022-12-05

Antal sidor 15



Region Blekinge
Granskning av offentlighetsprincipens tillämpning

2022-12-05

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	3
2	Bakgrund	5
2.1	Syfte, revisionsfrågor och avgränsning	5
2.2	Revisionskriterier	6
2.3	Metod	6
3	Resultat av granskningen	7
3.1	Riktlinjer och rutiner	7
3.2	Diarietföringen i praktiken	8
3.3	Utlämnande av handlingar	12
3.4	Arkivvård	13
4	Slutsats och rekommendationer	14

1 Sammanfattning

KPMG har av Region Blekinges revisorer fått i uppdrag att granska offentlighetsprincipens tillämpning. Denna granskning ingår i revisionsplanen för år 2022.

Syftet med granskningen är att bedöma om regionstyrelsen och den regionala utvecklingsnämnden samt kultur och utbildningsnämnden har en ändamålsenlig hantering av allmänna handlingar.

Vår sammanfattande bedömning är att regionstyrelsen och den regionala utvecklingsnämnden samt kultur och utbildningsnämnden inte har en tillräckligt ändamålsenlig hantering av allmänna handlingar.

Vi grundar vår bedömning på att diarieföring inte fungerar tillfredställande. Detta då det framkommit brister i diarieföringen i vår djupgranskning av akter. Exempelvis hade diarieföring av handlingar missats i fyra av de femton djupgranskade akterna. Vidare framkommer att personal som diarieför handlingar inte får tillräckligt stöd i detta arbete. När det gäller tillämpningen av bestämmelserna för utlämnande av allmän handling bedöms de i vissa delar fungera väl medan i andra inte tillräckligt väl. Vi grundar vår bedömning på resultatet från vårt utlämnadetest. I de flesta fallen hanterades begäran om utlämnande skyndsamt, men när en begäran endast delvis kunde beviljas lämnades inte information om rätten att få ett skriftligt beslut som går att överklaga.

Vi bedömer att regionen har de styrdokument inom arkivvården som krävs men att de inte efterlevs fullt ut. Den beslutade arkivorganisationen har inte fullt ut implementerats, vilket bland annat lett till vissa brister i arkivhanteringen.

Vi konstaterar samtidigt att erforderliga riktlinjer och rutiner för hantering av allmänna handlingar finns. Regionen har de styrdokument som krävs inom offentlighetsprincipens olika delar, t.ex. allmänna handlingar, utlämnande av handlingar samt dokumenthantering och arkivvård. Det är positivt att brister inom offentlighetsprincipens tillämpning har identifierats av ledningen och att en handlingsplan har tagits fram för utbildningsinsatser.



Region Blekinge

Granskning av offentlighetsprincipens tillämpning

2022-12-05

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi regionstyrelsen och granskade nämnder nedanstående.

- Utveckla stödet för personal som diarieför. Utöver att ge stöd i användningen av själva ärendehanteringssystemet behöver det även fokusera på frågor om diarieföringen i sig och dess regelverk.
- Utveckla en organisation med registratorer ute på förvaltningarna som ges behörighet i systemet att fördela ärenden ut till handläggarna i organisationen.
- Säkerställ att arkivansvariga och arkivombud utses i den omfattning som krävs för en god arkivvård.
- Säkra efterlevnaden av regionens riktlinjer och checklista för hantering av begäran om utlämnande av handlingar.

2 Bakgrund

Vi har av Region Blekinges revisorer fått i uppdrag att granska tillämpningen av offentlighetsprincipen. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2022.

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. Regionernas 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 Region Blekinge 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 regionstyrelsen och den regionala utvecklingsnämnden samt kultur och utbildningsnämnden har en ändamålsenlig hantering av allmänna handlingar.

För att uppnå ovanstående syfte har nedanstående revisionsfrågor besvarats.

- Finns erforderliga riktlinjer och rutiner för hantering av allmänna handlingar?
- Finns aktuella dokumenthanteringsplaner, arkivförteckning och arkivbeskrivning?
- Fungerar registrering och diarieföring tillfredställande (besvaras bland annat genom en djupstudie)?
- Fungerar tillämpningen av bestämmelserna kring utlämnande av allmän handling?

- Följer regionstyrelsen och nämnderna upp hanteringen av allmänna handlingar och efterlevnaden av riktlinjer och rutiner?

2.2 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller

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

2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom intervjuer, dokumentstudier, stickprovsgranskning och ett utlämnandetest gällande allmänna handlingar.

Intervjuer har genomförts med ansvariga tjänstepersoner inom såväl regionstaben som regional utveckling, kultur och bildning. Ett stort antal dokument har gått igenom och analyserats. Det handlar bland annat om riktlinjer och rutiner för diarieföring, arkivhantering samt utlämnande av allmänna handlingar.

Vidare har en djupstudie av registrering och diarieföring genomförts i 15 ärenden. Urvalet genomfördes utifrån förteckningar över pågående ärenden för regionstyrelsen, regionala utvecklingsnämnden samt kultur- och bildningsnämnden. För varje nämnd valdes fem ärenden. Samtliga handlingar i de 15 utvalda ärendena begärdes ut, tillsammans med ett ärendeblad/innehållsförteckning för respektive ärende.

Ett test av hur begäran om utlämnande av allmänna handlingar hanteras har genomförts. Tjugo mejl skickades ut från åtta mejladresser utan koppling till KPMG. I varje mejl begärde vi ut ett mer eller mindre specifikt underlag. Av de 20 mejlen skickades nio till tjänstepersoner och resterande till fyra olika funktionsbrevlådor.

Mejlen skickades ut under tre dagar och vi kontrollerade svarstid samt huruvida svaret var tillfredsställande mot bakgrund av vad som efterfrågats och gällande regelverk.

Rapporten är faktakontrollerad av berörda förvaltningar.

3 Resultat av granskningen

3.1 Riktlinjer och rutiner

Regionstaben har upprättat en riktlinje för dokumenthanteringen som gäller för samtliga nämnder och förvaltningar i Region Blekinge. Riktlinjen stakar ut principerna för dokumenthantering i regionen, definierar centrala begrepp och beskriver dokumenthanteringssystemet Public 360. En kompletterande rutin har även tagits fram utifrån ovanstående riktlinje.

Regionens arkivreglemente är antaget av regionfullmäktige 2019. När det gäller ansvarsfördelning framgår att kommunalförbundet Sydarkiveras förbundsstyrelse utgör regionens arkivmyndighet. Vidare finns ett särskilt beslut som förtydligar organisation, roller och ansvar gällande arkivarbetet.

Regionen ersatte i december 2020 de olika nämndernas dokumenthanteringsplaner med en sammanhållen plan som utgår från en så kallad processororienterad redovisning. Planen samlar samtliga handlingstyper som finns i regionen och följer verksamheternas olika processer.

Det finns en riktlinje och en checklista för handläggning av begäran om utlämnande av handling. Dokumenten beskriver regelverket gällande rätten att ta del av allmänna handlingar och sekretess. Det framgår också, bland annat genom en processbeskrivning, hur en begäran om utlämnande ska hanteras.

En särskild handbok om sekretess inom hälso- och sjukvårdsverksamheten har tagits fram. Handboken behandlar sekretessreglerna inom hälso- och sjukvården samt beskriver hanteringen av begäran att lämna ut handlingar och uppgifter och rutiner för vanligt förekommande situationer.

I ärendehanteringssystemet finns instruktioner hur handlingar diarieförs i systemet och vilka uppgifter som ska föras in. Däremot saknas instruktioner för att stödja i bedömningen om vilka handlingar som ska diarieföras.

I september 2022 antog regiondirektören en särskild handlingsplan med fokus på offentlighet och sekretess. Bakgrunden till beslutet var bland annat i media rapporterade händelser då tjänstepersoner inom regionen inte följt regler gällande offentlighet och hantering av allmänna handlingar. Syftet med handlingsplanen är att öka kunskapen om offentlighet och sekretess bland regionens anställda. Bland aktiviteterna som listas i planen återfinns framför allt utbildningsinsatser. Av våra intervjuer framgår att utbildningarna i huvudsak kommer att ges digitalt. Detta eftersom antal deltagare, för vissa utbildningsmoment alla anställda, är för stort för fysiska utbildningar. Utbildningarna kommer att påbörjas 2023.

3.1.1 Bedömning

Vi bedömer att det finns erforderliga riktlinjer och rutiner för hantering av allmänna handlingar. Regionen har de styrdokument som krävs för offentlighetsprincipens delar, t.ex. allmänna handlingar, utlämnande av handlingar samt dokumenthantering och arkivvård.

3.2 Diarieföringen i praktiken

I Region Blekinge har den enskilde tjänstepersonen ett direkt ansvar för diarieföring. Detta då tjänstepersonen svarar för att diarieföra handlingar som denne själv upprättar eller som kommer in direkt till honom eller henne. Tjänstepersonen lägger även upp ärendet i vilka handlingarna samlas. Det saknas en organisation ute på förvaltningarna med registratorer som kan fördela ut inkomna ärenden till de olika handläggarna. Handlingar som hanteras centralt, t.ex. kommer in till regionens myndighetsbrevlådor, diarieförs av tre huvudregistratorer vid staben.

Med ovanstående mer decentraliserade organisering av diarieföringen behöver ett stort antal anställda få kunskap om regelverket, annars finns risk för att diarieföringen blir felaktig eller rent av fördröjs eller uteblir. Det har uppmärksammats situationer då

diarieföring har dröjt. I det ena fallet gällde det en rapport om Kvinnokliniken och i ett annat en om Blekinge Kompetenscentrum. I det ena fallet hade det dröjt över tre veckor att diarieföra. I det andra hade diarieföring skett först efter det att någon begärt ut handlingen, vilket visade sig vara över ett år sedan det borde skett.

3.2.1 Djupgranskning av diarieföring i ärenden

För att undersöka om ovanstående brister i diarieföring är enstaka fall eller om det finns problem med diarieföringen på ett mer generellt plan har en djupstudie av diarieföringen genomförts i femton akter.

Djupgranskningen fokuserade främst på nedanstående frågeställningar

Val av ärendemening – går det ur ärendemeningen att utläsa vad ärendet gäller eller måste läsaren gå igenom handlingarna i ärendet.

Överensstämmelse mellan innehållsförteckningen och handlingar i akten – finns de handlingar som framkommer ur innehållsförteckningen med de faktiska handlingarna i akten.

Har diarieföring av handling uteblivit – finns handlingar som borde ha diarieförts i akten.

Avslutade ärenden som inte är stängda – är handläggningen av ärendet avslutat men ärendet är fortfarande öppet i systemet.

Av djupgranskningen framkommer att 27 procent av ärendena hade en otydlig ärendemening. Exempel på sådana ärendemeningar är ”Däck och länkhjul” och ”Dom i mål 1270-21 meddelad i Förvaltningsrätten i Umeå”. Det går inte ur ärendemeningarna att utläsa vad ärendet egentligen handlar om. Endast i något fall rådde inte full överensstämmelse mellan innehållsförteckningen och de faktiska handlingarna i ärendet.

Djupgranskning av diarieföringen i femton ärenden

Kontrollmoment	Felaktighet	
	Procent	Antal
Bristande val av ärendemening	27%	4 av 15
Överensstämmelse innehållsförteckning och handlingar i akten	13%	2 av 15
Har diarieföring av handling uteblivet	27%	4 av 15
Avslutade ärenden som inte är stängda	100%	5 av 5

Djupgranskningen stödjer iakttagelserna från media om att handlingar riskerar att inte diarieföras. I nästan 30 procent av ärendena (4 stycken) fanns handlingar som inte hade diarieförts. I ett fall hade ett ärende lagts upp men det saknade helt handlingar. I de tre övriga ärendena fanns handlingar diarieförda men några saknades. Som exempel kan nämnas ett tillsynsärende från Arbetsmiljöverket. I det ärendet hade inte den utredning som genomförts om incidenten diarieförts i ärendehanteringssystemet.

Vi kan också se att rutinerna för att stänga ärenden i systemet som inte längre är pågående inte efterlevs. Av de 15 djupgranskade ärendena var 5 avslutade men ingen av dem var stängda i systemet. Denna problematik lyfts även upp i våra intervjuer.

3.2.2 Användarstöd

Resultatet ovan visar på behovet av stöd till den personal som diarieför handlingar. Av våra intervjuer framkommer också att det finns synpunkter från personalen, främst från sällananvändare, att ärendehanteringssystemet inte är användarvänligt. I våra intervjuer framförs att resurserna för användarstödet är begränsat och att detta har påverkat implementeringen av systemet och hur personalen upplever användandet av systemet. Vi har därför undersökt hur användarstödet ser ut idag.

Registratorerna vid staben diarieför handlingar och ska även kunna ge visst stöd till personalen ute i verksamheterna med frågor som uppkommer vid diarieföring. Det finns tre registratorer vid staben. Det framkommer att möjligheten att ge stöd idag är något begränsat.

Av våra intervjuer framkommer att personal som ska diarieföra inte får någon utbildning i frågor om dokumenthantering eller hur det praktiskt ska ske i systemet. Detta betyder bland annat att nyanställd personal inte får introduktion inom området. Ett arbete har initierats för att utarbeta en utbildning.

Det finns manualer som beskriver hur handlingar diarieförs i systemet och vilka uppgifter som ska föras in. Däremot saknas rutiner för att stödja i bedömningen om vilka handlingar som ska diarieföras.

Tjänstepersoner kan ringa ett helpdesksnummer som registratorerna bemannar. Telefonen är öppen mellan 08.00-12.00 och mellan 13.00-14.00. Stödet som ges fokuserar på användandet av själva systemet och inte på frågor gällande dokumenthantering, t.ex. vad som ska diarieföras.

Ett sätt att stödja användare av ett system är att bygga upp en struktur med så kallade superanvändare. Superanvändarna väljs ut i hela organisationen och kan ge stöd på närmare håll till personalen. Utöver arbetet i den egna verksamheten deltar superanvändarna i ett förvaltningsövergripande nätverk. Någon sådan organisation finns inte utvecklad för ärendehanteringssystemet i Region Blekinge.

3.2.3 Bedömning

Vi bedömer att diarieföring inte fungerar tillfredställande. Detta då det framkommit brister i diarieföringen både i media och i vår djupgranskning av akter. Vidare framkommer att personal som diarieför handlingar inte får tillräckligt stöd i detta arbete. Vi bedömer att detta har påverkat implementeringen av ärendehanteringssystemet och personalens upplevelse av systemets användarvänlighet.

3.3 Utlämnande av handlingar

Som beskrivits i avsnitt 3.1 har regionen en riktlinje och checklista för handläggning av begäran om utlämnande av handling. Dokumenten beskriver regelverket gällande rätten att ta del av allmänna handlingar och sekretess. Det framgår också, bland annat genom en processbeskrivning, hur en begäran om utlämnande ska hanteras.

Bland annat framgår att om det som begärs ut inte bedöms utgöra en allmän handling, eller om hela eller delar av handlingen inte kan lämnas ut på grund av sekretess, har den som begärt handlingen/uppgiften rätt att få ett överklagbart beslut.

3.3.1 Utlämnandetest

För att undersöka hur en begäran om utlämnade av en handling hanteras i verkligheten och om rutinerna för detta efterlevs genomfördes ett test. Arton handlingar begärdes ut av oss genom anonymiserade e-postadresser.

Generellt hanterades begäran skyndsamt. Endast i 3 av de 18 fallen tog det längre än någon dag att få svar på vår begäran. I de tre fallen hade begäran mejlats direkt till den tjänsteperson som hade ansvar för handlingen. Mejl som skickades till en myndighetsbrevlåda besvarades snabbast. Vanligtvis lämnades även kompletterande information om handlingen i mejlsvaret till oss.

I ett fall begärde vi ut en handling som innehöll sekretessbelagda uppgifter. I stället för den begärda handlingen fick vi först ut en annan handling från samma ärende, för vilken sekretess inte förelåg. Detta trots att vi var tydliga med vad som begärdes ut. När vi sedan ännu en gång begärde ut handlingen fick vi ut en kopia, på vilken den sekretessbelagda informationen hade maskerats. I mejlet till oss lämnades upplysning om anledningen till detta med hänvisning till lagrum. Däremot gavs det inte information om rätten för oss att få ett formellt beslut, vilket krävs för att kunna överklaga beslutet, och som föreskrivs enligt lagen och regionens riktlinjer.

3.3.2 Bedömning

Vi bedömer att tillämpningen av bestämmelserna för utlämnande av allmän handling i vissa delar tycks fungera väl medan i andra inte tillräckligt väl.

Vi grundar vår bedömning på resultatet från vårt utlämnandetest. I de flesta fallen hanterades begäran om utlämnande skyndsamt, men när en begäran endast delvis kunde beviljas lämnades inte korrekt information om rätten att få ett skriftligt beslut som går att överklaga.

3.4 Arkivvård

Regionens arkivreglemente är antaget av regionfullmäktige 2019. Vidare finns ett särskilt beslut som förtydligar organisation, roller och ansvar gällande arkivarbetet. Av dokumenten framgår att kommunalförbundet Sydarkiveras förbundsstyrelse utgör regionens arkivmyndighet. Detta innebär att Sydarkivera har det högsta ansvaret för tillsynen över Region Blekinges verksamheters arkivvård, samt ska inspektera dessa arkiv och utfärda riktlinjer för en god arkivvård inom Region Blekinge. Vidare framgår att varje myndighet, dvs. nämnd, är ansvarig för sitt arkiv. Av styrdokumentet framgår sedan hur ansvaret har fördelats inom tjänstemannaorganisationen. Det framgår bland annat att respektive förvaltningen har att utse en arkivansvarig och det antal arkivombud som anses lämpligt. Arkivombudet ansvarar för det praktiska arbetet av vården av information inom ett förvaltningsområde.

Av våra intervjuer framgår att beslutet om arkivorganisation inte fullt ut är implementerad. Detta då inte alla förvaltningar har utsett arkivansvariga och arkivombud i den utsträckning som krävs. Av intervjuerna framgår att detta har påverkat det praktiska arkivarbetet. Bland annat därför har förvaltningarna släpat efter med att leverera arkivmaterial till regionens centralarkiv, vilket i sin tur ha fått som effekt att vissa närarkiv nu är överfulla och behov av större lokaler för närarkiven har uppstått. Vidare framgår av våra intervjuer att flera verksamheter i regionen saknar aktuell arkivbeskrivning och arkivförteckning. Planen är att en särskild satsning ska genomföras under 2023 på att implementera arkivorganisationen.

3.4.1 Bedömning

Vi bedömer att regionen har de styrdokument inom arkivvården som krävs men att de inte efterlevs fullt ut. Detta då den beslutade arkivorganisationen inte fullt ut har implementerats, vilket bland annat lett till vissa brister i arkivhanteringen.

4 Slutsats och rekommendationer

Vår sammanfattande bedömning är att regionstyrelsen och den regionala utvecklingsnämnden samt kultur och utbildningsnämnden inte har en tillräckligt ändamålsenlig hantering av allmänna handlingar.

Vi grundar vår bedömning på att diarieföring inte fungerar tillfredställande. Detta då det framkommit brister i diarieföringen i vår djupgranskning av akter. Exempelvis hade diarieföring av handlingar missats i fyra av de femton djupgranskade akterna. Vidare framkommer att personal som diarieför handlingar inte får tillräckligt stöd i detta arbete. När det gäller tillämpningen av bestämmelserna för utlämnande av allmän handling bedöms de i vissa delar fungera väl medan i andra inte tillräckligt väl. Vi grundar vår bedömning på resultatet från vårt utlämnadetest. I de flesta fallen hanterades begäran om utlämnande skyndsamt, men när en begäran endast delvis kunde beviljas lämnades inte information om rätten att få ett skriftligt beslut som går att överklaga.

Vi bedömer att regionen har de styrdokument inom arkivvården som krävs men att de inte efterlevs fullt ut. Den beslutade arkivorganisationen har inte fullt ut implementerats, vilket bland annat lett till vissa brister i arkivhanteringen.

Vi konstaterar samtidigt att erforderliga riktlinjer och rutiner för hantering av allmänna handlingar finns. Regionen har de styrdokument som krävs inom offentlighetsprincipens olika delar, t.ex. allmänna handlingar, utlämnande av handlingar samt dokumenthantering och arkivvård. Det är positivt att brister inom offentlighetsprincipens tillämpning har identifierats av ledningen och att en handlingsplan har tagits fram för utbildningsinsatser.

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi regionstyrelsen och granskade nämnder nedanstående.



Region Blekinge

Granskning av offentlighetsprincipens tillämpning

2022-12-05

- Utveckla stödet för personal som diarieför. Utöver att ge stöd i användningen av själva ärendehanteringssystemet behöver det även fokusera på frågor om diarieföringen i sig och dess regelverk.
- Utveckla behörigheterna i ärendehanteringssystemet så att registratorer och andra utsedda administratörer kan fördela ärenden i systemet.
- Säkerställ att arkivansvariga och arkivombud utses i den omfattning som krävs för en god arkivvård.
- Säkra efterlevnaden av regionens riktlinjer och checklista för hantering av begäran om utlämnande av handlingar.

Datum som ovan

KPMG AB

Fredrik Ottosson
Certifierad 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.