



Granskning av offentlighetsprincipen

Rapport

Region Gotland

KPMG AB

2022-12-20

Antal sidor 16



Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Bakgrund	3
2.1	Syfte, revisionsfråga och avgränsning	3
2.2	Revisionskriterier	4
2.3	Metod	4
2.4	Lagstiftning	4
3	Resultat av granskningen	5
3.1	Organisation	5
3.2	Arkivorganisation	6
3.3	Styrande och stödjande dokument	8
3.4	Utlämning av allmänna handlingar	11
3.5	Utbildning	12
3.6	Stickprov	13
4	Slutsats och rekommendationer	13

1 Sammanfattning

KPMG har av Region Gotlands revisorer fått i uppdrag att granska regionens arbete kopplat till offentlighet och sekretess. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2022.

Syftet med granskningen är att bedöma om regionen har beslutade och ändamålsenliga rutiner som säkerställer allmänhetens rätt att ta del av allmänna handlingar.

Vår sammanfattade bedömning är att Region Gotland har upprättat riktlinjer som säkerställer allmänhetens rätt att ta del av allmän handling på nämndnivå men att det saknas en regionövergripande riktlinje för begäran om allmän handling. Beslutade rutiner i nämnderna efterlevs till viss del men det finns indikationer på att beslutade riktlinjer i hög utsträckning inte är kända i hela verksamheten och därmed inte efterlevs. Vi konstaterar att medarbetare har olika kompetensnivå avseende offentlighet och sekretess.

Vi bedömer att arkivmyndigheten fullgör sina skyldigheter om tillsyn enligt arkivlagen 7 § eftersom tillsyn har genomförts. Vi konstaterar att arkivmyndigheten avvaktar tillsyn med anledning av regionens övergång till e-arkiv. Vidare bedömer vi att diarium och arkiv är organiserade på ett ändamålsenligt sätt. Bedömningen grundar sig på att det finns upprättade styrdokument, en organisation med en arkivansvarig på varje förvaltning samt att en ny roll initieras för att möta de krav som ställs på förvaltningarna i och med att regionen övergår till e-arkiv. Vidare har en informationshanteringsplan arbetats fram av samtliga förvaltningar under ledning av arkivmyndigheten.

Vi bedömer att nämndspecifika beslutade rutiner och riktlinjer till viss del säkerställer allmänhetens rätt att ta del av allmänna handlingar. Vi konstaterar dock att det finns ett behov av ett regionövergripande stöd rörande utlämning av allmän handling, varför vi ser positivt på att regionen är i färd att ta fram ett sådant.

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi *regionstyrelsen* att:

- färdigställa dokument för utlämnande av allmänna handlingar som är i färd att tas fram, och säkerställa att denna är känd för samtliga verksamheter inom regionen,
- planera för en ny tillsynsinsats,
- ta fram utbildningar för nyanställda tjänstepersoner på en regionövergripande nivå,
- i nästa revidering av arkivreglementet inkludera ett separat stycke avseende e-arkiv för att underlätta samsyn och fortsatt arbete kring detta,
- fortsätta prioritera arbete kopplat till övergång till e-arkiv.

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi *nämnderna* att:

- godkänna det dokument för utlämnande av allmän handling som är i färd att tas fram på regionstyrelsenivå,
- säkerställa att nyanställda får utbildning i fråga om offentlighet och sekretess,

- fortsätta prioritera arbete kopplat till övergång till e-arkiv.

2 Bakgrund

I Region Gotland är flödet av handlingar omfattande. Handlingar inkommer från och skickas till medborgare och myndigheter samt hanteras mellan nämnder och förvaltningar. Med en handling avses i princip ett dokument, och formen kan vara såväl i pappersform som är läsbart enbart med teknisk utrustning eller uppgifter som lagras elektroniskt.

För en region, och andra offentliga organ, ställs särskilda krav på ordningen av handlingar eftersom en handling som förvaras hos regionen är allmän.

Offentlighetsprincipen innebär att regionen ska, till den som begär, lämna ut allmänna handlingar, om det inte finns tillämpliga sekretessbestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen. Teknik såsom e-post och annan elektronisk kommunikation ställer både krav på rutinerna men kan också underlätta hanteringen av handlingarna.

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 skall bland annat hantera, registrera och förvara sina handlingar så att allmänhetens insyn kan garanteras.

Med anledning av ovanstående drar Regionens revisorer slutsatsen i sin riskanalys, att regionens efterlevnad av offentlighetsprincipen behöver granskas.

2.1 Syfte, revisionsfråga och avgränsning

Syftet med granskningen är att bedöma om regionen har beslutade och ändamålsenliga rutiner som säkerställer allmänhetens rätt att ta del av allmänna handlingar.

Granskningen ska besvara följande revisionsfrågor:

- Säkerställer reglemente och andra beslutade rutiner allmänhetens rätt att ta del av allmänna handlingar?
- Fullgör regionstyrelsen eller den styrelse/nämnd som regionfullmäktige utsett sin skyldighet som arkivmyndighet, d.v.s. utövar tillsyn över att övriga regionala organ fullgör sina skyldigheter enligt arkivlagen?
- Efterlever regionens förvaltningar befintliga rutiner?
- Är diarium och arkiv organiserade på ett ändamålsenligt sätt?
- Bedriver regionen utbildning för personal och förtroendevalda i frågor som offentlighet, sekretess och arkivering?

Granskningen avser regionstyrelsen och de större nämnderna i regionen så som hälso- och sjukvårdsnämnden, socialnämnden, miljö- och byggnämnden och barn- och utbildningsnämnden.

2.2 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller

- Kommunallagen 6 kap § 6
- Tryckfrihetsförordningen (SFS 1949:105)
- Arkivlagen § 7
- Offentlighets- och sekretesslagen (SFS 2009:400)
- Interna regelverk, policys och riktlinjer

2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudier av dokumentation kring utlämnande av handlingar.
- Intervjuer har genomförts med tjänstepersoner och chefer inom regionen.
- Stickprov 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.

Rapporten är kvalitetssäkrad och samtliga intervjuade har givits möjlighet till faktakontroll.

2.4 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

2022-12-20

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 TF 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 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.

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 föfoga över den.

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 att få myndighetens prövning och att det krävs ett skriftligt beslut av myndigheten för att beslutet ska kunna överklagas.

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 Resultat av granskningen

3.1 Organisation

Inom Region Gotland anställs registratorer centralt. Samtliga registratorer lyder under informationschef tillika chef för regionarkivet, och är anställda under avdelningen kvalitet och kansli. Registratorerna är utplacerade i respektive nämnder, där varje verksamhet har tillgång till minst en registrator. I intervjuer med registratorer uppges flertalet fördelar med en central registrator. Exempelvis ökar närvaron och

tillgängligheten av registrator i respektive verksamhet och vid sjukdom blir organisationen mindre sårbar eftersom registratorerna kan täcka upp för varandra. Vidare finns möjlighet till ett nära informationsutbyte och möjlighet att dela och utveckla material såsom mallar och lathundar vilket ökar kontinuiteten inom regionens registrator. Registratorerna ska inte förväxlas med nämndsekreterare som har en annan roll inom Region Gotland. I kontrast till detta lyfts samtidigt att arbetsbördan för registratorerna kan vara stor och att vissa intervjuade upplever att registratorerna inte är lättillgängliga trots utplacering. Innan 2019 var registratorerna inte utplacerade i verksamheterna. Av intervju framgår att det då fanns ett avstånd mellan registrator och verksamhet vilket innebar svårigheter för det dagliga arbetet och kommunikationen mellan parterna.

Avseende arkivmyndigheten så finns en arkivansvarig på varje förvaltning och till dessa ett antal arkivredogörare ¹. En ny roll i förvaltningarna, processägare, håller vid tidpunkten för granskningen på att inrättas. Detta eftersom regionen nu har ett digitalt bevarande baserat och sorterat på verksamheternas arbetsprocesser. På regionarkivet som är Region Gotlands arkivmyndighet finns det fyra arkivarier samt två arkivhandläggare anställda under ledning av enhetschef.

3.1.1 Arkivmyndighet

Arkivmyndigheten ansvarar för tillsyn över myndigheternas arkivbildning och arkivvård, allmänna handlingar som förvaras i närarkiv, verksamhetssystem och digitala mappsystem. I och med att informationshanteringen har gått från att vara analog till digital, understryks arkivmyndighetens ansvar att agera rådgivande organ då handlingarna skapas.

Regionarkivet ska fungera som stöd för de regionala verksamheterna vad gäller dokumenthantering och arkivfrågor, samt bistå allmänheten med insyn i regionens verksamhet genom utlämnade av de allmänna handlingar som nämnderna överlämnat till regionarkivet. Det finns även närarkiv hos respektive förvaltning.

3.2 Arkivorganisation

Av arkivlagen ² framgår att ett myndighetsarkiv bildas av allmänna handlingar från myndighetens verksamhet och sådana handlingar som avses i tryckfrihetsförordningen och som myndigheten beslutar ska tas om hand för arkivering. Myndigheternas arkiv ska bevaras, hållas ordnade och vårdas så att de tillgodoser:

1. rätten att ta del av allmänna handlingar,
2. behovet av information för rättskipningen och förvaltningen, och
3. forskningens behov.

¹ Arkivredogörare och arkivansvarigs uppgift är känna till gällande lagar och bestämmelser rörande arkivvården, bevaka arkivfrågor vid förändring av organisation eller rutiner, förbereda och ansvara för leverans till regionarkivet, ansvara för att dokumenthanteringsplaner och arkivbeskrivningar utarbetas och hålls uppdaterade, verkställa gallring enligt dokumenthanteringsplanen hos myndigheten, informera berörda om bestämmelser och rutiner inom arkiv och informationshantering

² 3 § Arkivlagen (1990:782)

2022-12-20

Vidare i arkivlagen ³ framgår att regionfullmäktige får meddela föreskrifter om arkivvården inom regionen, så kallade arkivregler. Varje myndighet som omfattas av arkivlagen och offentlighet- och sekretesslagen har ansvaret för sina allmänna handlingar och arkiv. I Region Gotland är regionstyrelsen arkivmyndighet.

Av Region Gotlands arkivreglemente ⁴ framgår att de regionala myndigheternas arkiv ska bevaras, hållas ordnade och vårdas så att de tillgodoser: rätten att ta del av allmänna handlingar, behovet av information för rättsskipningen och förvaltningen, samt forskningens behov. Det beskrivs vidare att varje myndighet har ansvar för att dess arkiv hanteras enligt arkivlagen och på det sätt som framgår av detta reglemente.

Av intervju med informationschef tillika chef för arkivet vid regionstyrelseförvaltningen framgår att samtliga förvaltningar har ett närarkiv. Det framgår att samtliga närarkiv är ändamålsenligt organiserade, men att det finns skollokaler som inte är optimalt utformade för förvaring av tryckta handlingar.

3.2.1 Informationshanteringsplan

Enligt arkivreglementet ska det finnas en regionövergripande dokumenthanteringsplan, som årligen ska revideras. Dokumenthanteringsplanen ska innehålla klassificeringsstruktur med samtliga handlingstyper som hanteras inom regionen. Det är upp till varje myndighet att informera regionarkivet när ändringar eller uppdateringar i denna plan måste ske. Informationschef bekräftar att det finns en regionövergripande informationshanteringsplan på plats som revideras utifrån nämnda bestämmelser.

Vi har tagit del av informationshanteringsplanen. Följande avsnitt finns med i informationshanteringsplanen:

- Demokrati och ledning
- Stödjande processer
- Samhällsservice
- Samhällsbyggnad
- Trygghet och säkerhet
- Miljö och hälsoskydd
- Skola
- Vård och omsorg
- Socialt stöd
- Hälsa- och sjukvård
- Kultur och fritid.

Varje kategori innehåller underliggande underrubriker med ytterligare underklassificering, en kolumn för vilken typ av verksamhetssystem som ärendet hanteras i, en kolumn för huruvida handlingen bevaras, en kolumn för gallringsfrist, en för mellanlagringsplats, en för ansvarig part, en för leveransfrist och en kolumn för övriga anmärkningar.

³ 16 § Arkivlagen

⁴ Antagen av regionstyrelseförvaltningen 20 januari 2019.

Vi kan konstatera att informationshanteringsplanen är omfattande och tydligt strukturerad.

3.2.2 Tillsyn enligt arkivlagen

Av intervju med enhetschef för regionarkivet anges att tillsyn enligt arkivlagen 7 § senast genomfördes 2018. Vid tillsynen identifierade arkivmyndigheten att förvaltningarna behöver ha ett digitalt förfarande avseende arkivet. Detta genererade att arkivmyndigheten initierade ett behov att övergå till e-arkiv, vilket innebar stora förändringar för verksamheterna som de än idag arbetar med.

Enligt regionarkivets chef har arkivmyndigheten därför beslutat att det inte ska genomföras tillsyn i nuläget, detta eftersom man vill ge utrymme för verksamheterna att arbeta med de förändringar som efterfrågats i samband med tillsynen 2018.

Regionen har en skyldighet att hantera alla handlingar som skapats elektroniskt samt digitaliserade handlingar som inkommit eller skapats i pappersformat men som skannats in digitalt. I intervju beskrivs att den digitala handlingen kommer att vara originalet i stället för det fysiska. Det beskrivs även att det i nästa revidering av arkivreglementet finns en önskan att det står ett separat stycke avseende e-arkiv för att underlätta samsyn. Vid tidpunkten för granskningen leder arkivmyndigheten arbetet att regionen ska övergå till ett digitalt arkiv. Övergången till e-arkiv beskrivs av enhetschef för regionarkivet gå enligt plan. Regionen befinner sig i ett stabilt läge avseende övergången. Det understryks dock att det är viktigt att arbetet med att övergå till e-arkiv inte avstannar eller att dess prioritet sjunker efter årsskiftet, då projektets tidsram för att övergå till e-arkiv formellt löpt ut.

3.2.3 Kommentarer och bedömning

Vi bedömer att arkivmyndigheten fullgör sina skyldigheter om tillsyn enligt arkivlagen 7 § eftersom tillsyn har genomförts. Vi konstaterar att regionen vid tidpunkten för granskningen övergår till ett e-arkiv. Vi rekommenderar regionstyrelsen att planera för en kommande tillsyn enligt arkivlagen 7 §.

Vi konstaterar att det finns upprättade styrdokument, en organisation med en arkivansvarig på varje förvaltning samt att en ny roll initieras för att möta de krav som ställs på förvaltningarna i och med att regionen övergår till e-arkiv. Vidare har en informationshanteringsplan arbetats fram av samtliga förvaltningar under ledning av arkivmyndigheten. Vi bedömer att diarium och arkiv är organiserade på ett ändamålsenligt sätt men noterar att arkiv på vissa skolenheter inte är optimalt utformade för förvaring av tryckta handlingar.

3.3 Styrande och stödjande dokument

3.3.1 Regionövergripande styrdokument

Det finns en regionövergripande riktlinje, *Diarium – ärenden och handlingar*, som fastställdes 2022-06-16 av regiondirektören efter framställning av regionstyrelseförvaltningen. Denna innehåller beskrivning av hantering av nya ärenden, tillvägagångssätt för registrering av allmänna handlingar, handläggning, mallar, politisk

2022-12-20

beredning, avslutande av ärenden, skrivhjälp, roller och ansvar, lagar och regler, beskrivning av ärendehanteringssystemet W3D3 samt bifogade exempel på motioner och medborgarförslag i bilagor.

Av intervjuer framgår att riktlinjen bidrar till enhetlighet inom regionens arbete kring offentlighet och sekretess generellt. Av intervjuer med registratorer framgår att det i dagsläget inte finns något regionövergripande styrande dokument med specifika bestämmelser kring utlämningen av allmänna handlingar, offentlighet och sekretess. Den riktlinje som tidigare nämnts, *Diarium – ärenden och handlingar*, innehåller inte en rutin för utlämnande av allmän handling i den grad som efterfrågats inom regionens verksamheter.

3.3.2 Nämndernas styrdokument

3.3.2.1 Reglemente

I nämndernas reglementen redogörs för bestämmelser utöver vad som föreskrivs i regionstyrelsens reglemente med allmänna bestämmelser för regionstyrelsen och övriga nämnder. Här återfinns bland annat nämndens uppdrag, utskott, organisation, och sammansättning. Det finns inga skrivelser rörande offentlighet och sekretess eller allmänhetens rätt att ta del av allmänna handlingar i reglementena. Nämnderna har dock nämndspecifika riktlinjer och rutiner kopplade till offentlighet och sekretess som rör nämndernas verksamheter.

3.3.2.2 Hälso- och sjukvårdsnämnden

Rutin för utlämning av allmänna handlingar inom hälso-sjukvårdsnämnden fastställdes 2020-14-21. Förvaltningen uppger att rutinen är under revidering vid tidpunkten för granskningen. Enligt offentlighets- och sekretesslagen 2009:400 kap 4§ ska varje myndighet upprätta en beskrivning med information om myndighetens allmänna handlingar. Hälso- och sjukvårdsnämnden har en beskrivning av hälso-och sjukvårdsnämndens allmänna handlingar tillika arkivbeskrivning samt en rutin för utlämning av journalhandlingar. Rutinen för utlämning av journalhandlingar godkändes 2022-02-17 och täcker bland annat överklagande, journalkopior skyndsamt handläggning samt andra frågor som kan uppkomma i samband med frågor rörande utlämning av handlingar.

I intervju med jurist och nämndsekreterare uppges att tröskeln för att fråga varandra om hjälp inom organisationen är låg. Vidare framgår att det finns ett samarbete mellan nämndsekreterare och regionjurister samt ett nätverk för regionens olika nämndsekreterare där bland annat frågor rörande offentlighetsprincipen diskuteras, mallar och rutiner delas med mera.

Arkivbeskrivningen fastställdes 2021-11-25 och innehåller beskrivning av en rad delar av hälso- och sjukvårdsnämndens arbete kring offentlighet och sekretess. Arkivbeskrivningen anger beskrivningar kring myndighetens organisation och arbete för att underlätta sökande efter allmänna handlingar, register, förteckningar och sökhjälpmedel till myndighetens allmänna handlingar, tekniska hjälpmedel, ansvariga, bestämmelser kring sekretess, regelbundna inhämtningar och utlämningar av uppgifter samt myndighetens rätt till försäljning av personuppgifter.

3.3.2.3 **Socialnämnden**

Socialnämnden beslutade 2022-06-13 om riktlinje kring informationshantering. Riktlinjen redogör för olika typer av handlingar, bestämmelser kring personuppgifter, diarieföring, god dokumenthantering med mera. Vidare finns en separat rutin för ersättningsskanning upprättad 2022-06-23, där det bland annat beskrivs att en fysisk handling som skannas in blir den nya bevarandehandlingen. Därtill finns informationshanteringsplan samt rutin för begäran om att få ta del av allmänna handlingar (2018-02-06) och riktlinjer kring diarium, ärenden och handlingar (2022-06-16). Dessa rutiner och riktlinjer innehåller omfattande beskrivningar.

Av intervju framgår att socialnämnden har god kunskap kring offentlighetsprincipen och ett arbetssätt som går i linje med lagstiftningen. Förtroendevalda får ta del av ett utbildningsmaterial inom socialnämnden i syfte att upprätthålla kunskap rörande området enligt uppgift från förvaltningen.

Det beskrivs vidare att det finns en tillåtande kultur som bidrar till att anställda kan ställa frågor till varandra. Därtill finns en centralt anställd registrator som sitter på samma kontor som nämnden och finns tillgänglig vid frågor.

3.3.2.4 **Miljö- och byggnämnden**

Nämnden utgår från samhällshållbyggnadsförvaltningens interna kontrollplan och regionövergripande dokument "Diarium – ärenden och handlingar" i arbetet med offentlighet och sekretess.

Utöver detta finns en rutin för utlämnande av allmän handling som godkänts 2022-01-21, där utlämningsprocessen, bilagor och manualer för utlämnande av allmän handling, sekretessprövning, exempel på avslagsbeslut, med mera finns med. Vidare finns miljö- och byggnämndens delegationsordning med ett kort avsnitt angående tryckfrihetsordningen och offentlighets- och sekretesslagen där det framgår i vilka fall en begäran om att ta del av en handling kan avslås och nämndens reglemente.

Vidare framförs att nyanställda får gå en webbkurs om sekretess. Regionen har två jurister centralt, bestående av en regionjurist och en chefsjurist. Vissa förvaltningar har egna jurister inom deras respektive ansvarsområden, såsom samhällsbyggnad.

3.3.2.5 **Barn- och utbildningsnämnden**

Barn- och utbildningsnämnden utgår från "Diarium – ärenden och handlingar" i arbetet med offentlighet och sekretess. Vidare anger förvaltningen att de utgår från arkivreglementet samt ärenden informationshanteringsplanen.

Det beskrivs i intervju med informationschef att barn- och utbildningsnämnden har utvecklingspotential vad gäller deras närarkiv. Skolornas förvaring av handlingar inte är optimal, då lokalerna inte bevarar tryckt material väl.

Ett antal av de intervjuade anger att det i dagsläget finns för många rutiner och riktlinjer och att det kan vara svårt att hålla reda på alla dessa. Därför uppges att istället för att ta fram fler bör man göra redan befintliga dokument välkända.

3.3.3 Kommentarer och bedömning

Vi konstaterar att det finns en regionövergripande riktlinje som verkar stödjande för registratorer och annan personal som arbetar med frågor rörande offentlighet och sekretess. Riktlinjen uppges dock inte omfatta ett tillvägagångsätt eller stöd för begäran om allmän handling. Då respektive verksamhet lyder under olika lagar och till stor del har olika arbetsätt har nämnderna i hög grad upprättat egna riktlinjer för begäran om allmän handling.

Vi bedömer att det finns upprättade riktlinjer som säkerställer allmänhetens rätt att ta del av allmän handling på nämndnivå, men att det, liksom registratorerna efterfrågar, saknas en central riktlinje för begäran om allmän handling.

Vi konstaterar att medarbetare som hanterar frågor inom offentlighet och sekretess i hög grad samverkar och stöttar varandra i svåra frågor.

3.4 Utlämning av allmänna handlingar

Enligt de intervjuade kan medborgare som vill ta del av allmänna handlingar vända sig till respektive nämnds registrator via funktionsbrevlådan, e-postadresserna finns listade på regionens hemsida. All central registrator administreras av de centralt anställda registratorerna (förutom den till patientnämnden, valnämnden och överförmyndarnämnden). De centralt anställda registratorerna administrerar även den regionövergripande allmänna funktionsbrevlådan, vilken övervakas kontorstiden måndag till fredag. Övriga nämndspecifika brevlådor administreras av deras respektive verksamhet.

Registrator registrerar all inkommen post och fördelar handlingar åt berörda tjänstepersoner. Om handlingen registreras i ärendehanteringssystemet så får ärendet en ansvarig handläggare.

Enligt de intervjuade kan en begäran om allmän handling inkomma från flertalet ställen, till kundcenter, handläggare etc. Det kan då hända att när en förfrågan inkommer centralt, och det är svårt att avgöra vart frågan hör hemma, så kan det dröja innan svar lämnas. Av intervju framgår vidare att registratorerna tidvis har en stor arbetsbörda, varför svarstiden från registratorerna kan vara lång.

Om en begäran om allmän handling inte omfattas av sekretess, lämnar registrator ut den direkt. Ofta hjälper nämndsekreteraren, jurist, arkivassistent, chefssekreterare eller arkivansvarig till med sekretessprövningen.

I intervju med registratorer från flertalet verksamheter framgår att det finns en efterfrågan på ett dokument som specifikt beskriver utlämnandet av allmän handling. Regionens jurist arbetar vid tidpunkten för granskningen med att ta fram motsvarande dokument, kallat handledarstöd, vilken syftar till att utgöra ett stöd till enskilda medarbetare i verksamheterna avseende frågor rörande utlämnande av allmän handling. En representant för regionstyrelseförvaltningen delar den bilden och anger att det kommer en stor mängd frågor till regionens jurister avseende hur medarbetare ska hantera en begäran om allmän handling. Intervjuade tjänstepersoner inom regionstyrelseförvaltningen önskar att nämnderna ska anta och arbeta utifrån ett sådant dokument och på så vis öka kontinuiteten inom regionen, men de intervjuade

2022-12-20

konstaterar att det är upp till varje nämnd huruvida de antar en riktlinje för utlämnande av allmän handling eller inte.

Av intervjuer framgår att handlingar i huvudsak lämnas ut i enlighet med befintliga bestämmelser kring offentlighet och sekretess. Dock anges att det finns en större förståelse kring offentlighet och sekretess i verksamheternas ledningar än vad det gör "längre ut" i verksamheterna. I intervju lyfts att medarbetare inte alltid har uppdaterad kunskap om gällande lagar och regler inom offentlighet och sekretess. Det framgår också av intervju att styrdokument inte är tillräckligt välkända inom hela verksamheten.

Av intervjuer framgår att några nämnder har flertalet relevanta beslutade riktlinjer på plats avseende utlämnande av journalhandlingar.

3.4.1 Kommentarer och bedömning

Vi bedömer att beslutade rutiner i nämnderna till viss del efterlevs men att det finns indikationer på att beslutade riktlinjer i hög grad inte är kända i hela verksamheten och därmed inte efterlevs. Vidare konstaterar vi att medarbetare har olika kompetensnivå avseende offentlighet och sekretess.

Vi konstaterar att en centralt beslutad riktlinje avseende begäran om allmän handling kan ge förutsättningar för regionen att arbeta enhetligt samt verka stödande för medarbetare avseende begäran om allmän handling.

3.5 Utbildning

Förtroendevalda ges utbildning inom offentlighet och sekretess i starten på varje mandatperiod och ytterligare en fördjupning vid ett senare tillfälle under året enligt chef för regionarkivet. Dessa riktar sig till både nya och erfarna förtroendevalda. Chef för regionarkivet uppger även att det inte finns någon planerad utbildningsinsats rörande arkivering. Enligt uppgift från demokratistrategen som ansvarar för dessa utbildningar för förtroendevalda innehåller utbildningsfilmerna bland annat offentlighet och sekretess. Dessa finns sedan tillgängliga online.

Enligt uppgift från informationschef finns inga obligatoriska utbildningar för nyanställda tjänstepersoner på en regionövergripande nivå. Det finns dock information att inhämta på intranätet för tjänstepersoner avseende offentlighet och sekretess. Enligt uppgift från kanslichef har det hållits öppna fysiska utbildningar vid ett par tillfällen, samt inspelade varianter på intranätet för egenstudier. Det beskrivs även att framför allt chefer ges utbildning och introduktion rörande offentlighet och sekretess. Möjligheten till utbildning på området skiljer sig dock åt mellan de olika förvaltningarna. Det beskrivs i intervju med vissa förvaltningar att mindre omfattande utbildning ingår i uppstartspaketet med utbildningar för nyanställda, medan det i andra intervjuer framkommer att det ligger helt på tjänstepersonens egna ansvar att ta initiativ till att gå utbildningar i offentlighet och sekretess. Det beskrivs vidare i intervju att det finns ett eget ansvar för kompetensutveckling, men att nyanställda får information om offentlighet och sekretess samt ta del av befintliga styrande och stödande dokument.

3.5.1 Kommentarer och bedömning

Vi bedömer att regionen inte bedriver utbildning för medarbetare i frågor rörande offentlighet, sekretess och arkivering i tillräckligt hög utsträckning. Bedömningen grundar sig på att det råder en förvirring avseende vilken dokumentation som finns på plats kring offentlighet och sekretess, och dels för att det inte finns obligatorisk utbildning för anställda på området. Vi noterar att tillgången till material skiljer sig mellan olika verksamheter inom regionen och att medarbetare behöver kompetensutveckla sig på egen hand. Vi bedömer att en styrning av utbildning i frågor om offentlighet, sekretess och arkivering ger förutsättningar för regionen att arbeta enhetligt samt säkerställa en likvärdig kompetensnivå hos regionens medarbetare.

Förtroendevaldas utbildning avseende offentlighet och sekretess däremot bedöms tillräcklig.

3.6 Stickprov

Inom ramen för granskningen har ett antal stickprov genomförts. Begäran av att ta del av allmänna handlingar har skickats från olika privata e-postadresser som inte kunde kopplas till aktuell granskning. Begäran skickades till e-postadressen motsvarande funktionsbrevlådan som registratorer bemannar. Vid samtliga begäran om handlingar har återkoppling gjorts om att aktuell begäran har mottagits. De handlingar som begärts ut är:

- Addas ramavtal för HVB Barn och unga och HVB vuxna med missbruk
- Kränkande behandling i för- och grundskola – anmälan till huvudman

Svar på begäran att ta del av handlingarna har inkommit samma dag som begäran eller i vissa fall nästkommande arbetsdag. Svaren som inkommit från funktionsbrevlådan beskriver vad som gäller kring avgift för utlämnande av allmän handling, att ärendet kan komma att behandlas av olika förvaltningar och att det går att ta del av handlingar via Regionens diarium vilken det återfinns länk till. Därtill bifogas två av Addas ramavtal för HBV-hem barn- och unga samt HBV-hem med missbruk i form av länkar som leder fram till avtalen. För kränkande behandling i för- och grundskolan bifogades den sammanställda rapporten över kränkningar.

3.6.1 Bedömning av stickprovsresultat

Regionen har inkommit med begärda handlingar samma dag som förfrågan eller nästkommande arbetsdag, vilket är att betrakta som utan dröjsmål och inom rimlig tid. Vidare har regionen givit den information som är relevant för medborgare i regionen att känna till i samband med en begäran om att ta del av allmänna handlingar.

4 Slutsats och rekommendationer

Vår sammanfattade bedömning är att Region Gotland har upprättat riktlinjer som säkerställer allmänhetens rätt att ta del av allmän handling på nämndnivå men att det saknas en central riktlinje för begäran om allmän handling. Beslutade rutiner i nämnderna efterlevs till viss del men det finns indikationer på att beslutade riktlinjer i

2022-12-20

hög utsträckning inte är kända i hela verksamheten och därmed inte efterlevs. Vi konstaterar att medarbetare har olika kompetensnivå avseende offentlighet och sekretess.

Vi bedömer att arkivmyndigheten fullgör sina skyldigheter i arkivlagen eftersom en tillsyn har genomförts. Vi konstaterar att arkivmyndigheten avvaktar tillsyn enligt arkivlagen 7 § med anledning av regionens övergång till e-arkiv. Vidare bedömer vi att diarium och arkiv är organiserade på ett ändamålsenligt sätt. Bedömningen grundar sig på att det finns upprättade styrdokument, en organisation med en arkivansvarig på varje förvaltning samt att en ny roll initieras för att möta de krav som ställs på förvaltningarna i och med att regionen övergår till e-arkiv. Vidare har en informationshanteringsplan arbetats fram av samtliga förvaltningar under ledning av arkivmyndigheten.

Vi bedömer att nämndspecifika rutiner och riktlinjer till viss del säkerställer allmänhetens rätt att ta del av allmänna handlingar. Vi konstaterar dock att det finns ett behov av ett regionövergripande stöd rörande utlämning av allmän handling, varför vi ser positivt på att regionen är i färd att ta fram ett sådant.

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi regionstyrelsen att:

- färdigställa dokument för utlämnande av allmänna handlingar som är i färd att tas fram, och säkerställa att denna är känd för samtliga verksamheter inom regionen,
- planera för en ny tillsynsinsats,
- ta fram utbildningar för nyanställda tjänstepersoner på en regionövergripande nivå,
- i nästa revidering av arkivreglementet inkludera ett separat stycke avseende e-arkiv för att underlätta samsyn och fortsatt arbete kring detta,
- fortsätta prioritera arbete kopplat till övergång till e-arkiv.

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi nämnderna att:

- godkänna det dokument för utlämnande av allmän handling som är i färd att tas fram på regionstyrelsenivå,
- säkerställa att nyanställda får utbildning i fråga om offentlighet och sekretess,
- fortsätta prioritera arbete kopplat till övergång till e-arkiv.



Region Gotland
Granskning av offentlighetsprincipen

2022-12-20

2022-12-20

KPMG AB

Mats Lundberg
Certifierad kommunal revisor

Klara Löwenberg
Kommunal revisor

Isabel Vingren
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.



Region Gotland
Granskning av offentlighetsprincipen

2022-12-20