

Kommunstyrelsen

Riksdagens ombudsmän – JO

JOkansli1@jo.se**Yttrande till JO angående begäran om allmän handling**

Dnr KS23/296

JO:s dnr 4285-2023

Kommunstyrelsen i Ekerö kommun har anmodats att yttra sig över en anmälan från en medborgare som gjorts till Riksdagens ombudsmän (JO). Ärendet gäller hanteringen av diarieföring och utlämnande av allmänna handlingar från kommunstyrelsen.

JO har inlett en utredning och begärt av kommunen att redogöra för kommunens hantering av allmänna handlingar i ärendet som anmälan berör och handläggningen av medborgarens begäran om att få information om dessa handlingar samt svara på hur rutiner för diarieföring har tillämpats i det aktuella ärendet.

Redogörelse för hantering av allmänna handlingar i ärendet som anmälan berör

Här sammanfattas kommunens hantering av allmänna handlingar i ärendet som anmälan berör samt hur rutiner för diarieföring har tillämpats i ärendet.

Chef på Mark- och exploateringsenheten Sara Gahm, förkortad S.G har angett att handlingarna i ärendet vid begäran hölls ordnade på annat sätt genom att de förvarades i en sökbar yta i Outlook där det tydligt gick att se om handlingarna hade inkommit eller expedierats. Bedömningen gjordes att inkomna utkast från konsultbolag inte ansågs vara allmän handling, då kommunen under arbetet har haft ett sådant inflytande och insyn över det anlitate konsultbolaget att utkast ska bedömas som om det varken expedierats eller är en inkommen handling. Verksamheten bedömde även att dessa handlingar skulle hållas ordnade på detta sätt i avvaktan på att rapporten/utredningen skulle färdigställas och därmed fungera som expedierat beslut i ärendet, varefter alla handlingar i ärendet anses vara upprättade handlingar som ska diarieföras. I nuläget är rapporten färdigställd och alla handlingar finns diarieförda i ärendet.

Kommunstyrelsens bedömning

Kommunstyrelsen kan konstatera att det i nuläget saknas tydliga formella rutiner för hur denna typ av handlingar ska hanteras. Arbete har skett för att ta fram en mer utförlig

informationshanteringsplan för mark- och exploateringskontoret där den här typen av handlingar bör omfattas, men detta arbete är i nuläget pausat. Detta är en brist. Kommunstyrelsen har under de senaste månaderna påbörjat ett omfattande arbete för att se över rutiner och riktlinjer gällande hantering av allmänna handlingar inom kommunen. Arbete pågår för att se över och uppdatera samtliga informationshanteringsplaner och ta fram en kommungemensam klassificeringsstruktur för att tydligare kartlägga olika processer och rutiner inom de kommunala verksamheterna. Genom dessa insatser hoppas vi på sikt få en tydligare, mer transparent, enhetlig och rättssäker hantering av allmänna handlingar.

Kommunstyrelsens redogörelse för handläggningen av medborgarens begäran att få information om de begärda handlingarna

Här lämnas, i syfte att tydliggöra vad som skett, en sammanställning av e-postkorrespondensen mellan medborgaren och olika tjänstepersoner inom kommunstyrelsen.

Tisdag 11 april–onsdag 12 april

Begäran om kopia på aktomslag för utredning om enskilt och kommunalt huvudmannaskap i enlighet med § 150 i kommunstyrelsens protokoll den 15 november 2021 inkom till kommunens kontaktcenter, Ekerö direkt, efter arbetstid 2023-04-11. Begäran vidarebefordras till kommunstyrelsens funktionsbrevlåda på morgonen 2023-04-12. Registrator på kommunkansliet, Lotta Bergsten, förkortad L.B., vidarebefordrar direkt begäran till Mark- och exploateringsenheten.

Torsdag 13 april–fredag 14 april

Chef på Mark- och exploateringsenheten Sara Gahm, förkortad S.G., svarar 2023-04-13 L.B. med följdfrågor om vad exakt begäran avser. L.B. svarar S.G. samma dag med ett förtydligande. S.G. svarar på förtydligandet 2023-04-14 med att utredningen är upphandlad, tilldelad och håller på att slutföras. Hon föreslår även att ärendet för upphandlingen av projektet kan vara av intresse för medborgaren. Svar skickas från registrator L.B. till medborgaren samma dag med information om att utredningen är upphandlad, tilldelad och håller på att slutföras samt att det går bra att begära ut handlingar från ärendet för direktupphandlingen, men att detta ärende inte har någon vy för dagboksblad/aktomslag.

Söndag 16 april

Medborgaren svarar på meddelandet 2023-04-16, och ifrågasätter bristen på vy för dagboksblad/aktomslag samt begär återigen en kopia på aktomslag/dagboksblad samt kopia på eventuell utredning som kan ha utförts hos extern konsult inom ramen för projektet.

Måndag 17 april

L.B. skickar 2023-04-17 ut ett dagboksblad/aktomslag till medborgaren över ärendet för ordförandeförslag till förstudie inför huvudmannaskap för vissa vägar och vidarebefordrar

den utökade förfrågan till Mark- och exploateringsenheten för besvarande. Registrator L.B. återkommer till medborgaren samma dag och meddelar att S.G. har hållit de begärda handlingarna ordnade på annat sätt i avvaktan på att rapporten/utredningen ska bli klar, för att därefter registrera dessa, och att S.G. håller på att ta fram handlingarna för expediering.

Onsdag 19 april

2023-04-19 lämnar registrator L.B. ut en logg över aktiviteter som skett inom ramen för utredningen, samt ett utkast till rapport som inkommit från konsultbolag tillsammans med ett antal bilagor till denna. Samma dag återkommer medborgaren med en ny begäran gällande förteckning över eventuella övriga dokument i utredningen som "hålls ordnade på annat sätt", samt granskningssynpunkter på det utlämnade utkastet som framkom i den utskickade loggen skulle ha skickats till konsultbolaget. Den nya begäran vidarebefordras till Mark- och exploateringsenheten 2023-04-19.

Fredag 21 april

S.G. besvarar begäran 2023-04-21 genom att skicka en lista till medborgaren med sammanställda synpunkter på granskning som skickats till extern konsult.

Söndag 23 april

Medborgaren återkommer 2023-04-23 med ett ifrågasättande gällande huruvida den utlämnade sammanställningen är ett dokument som har skickats till konsultbolaget, eller om en ny sammanställning av uppgifterna har upprättats som del av medborgarens begäran. Medborgaren upprepar även sin begäran om att få en förteckning över dokument som hålls ordnade på annat sätt i ärendet.

Onsdag 26 april

2023-04-26 återkommer S.G. och meddelar att handlingarna i utredningen som hålls ordnade på annat sätt är upprättade internt inom förvaltningen och anses därför inte vara allmän handling och att en förteckning över dessa därför inte kan göras.

Torsdag 27 april

2023-04-27 skickas en mailkonversation mellan kommunen och konsultbolaget ut till medborgaren för att visa att samma utlämnade sammanställning över synpunkter på granskning som medborgaren fått utlämnat till sig har skickats till konsultbolaget och för att visa att det stämmer att det är denna sammanställning som utgör kommunens synpunkter på utkastet till rapporten.

Fredag 28 april

Medborgaren återkommer den 2023-04-28 med en förnyad begäran på att få ett upprättat aktomslag eller förteckning över handlingar i ärendet och begär att få ett överklagbart beslut

om begäran inte möts. S.G. svarar samma dag och meddelar att svar kommer att skickas under kommande vecka.

Fredag 5 maj

2023-05-05 skickar Kanslichef Jytte Grundberg, förkortad J.G., ett svar till medborgaren som meddelar att kommunstyrelsen har bedömt att alla handlingar som anses vara förvarade hos kommunstyrelsen har skickats till medborgaren, med hänvisning till att resterande handlingar i ärendet anses vara ett utkast eller koncept enligt 2 kap 12 § Tryckfrihetsförordningen.

Söndag 7 maj

Medborgaren svarar 2023-05-07 med att upprepa sin begäran om aktomslag/förteckning över handlingar i ärendet eller ett överklagbart beslut.

Tisdag 9 maj

J.G. svarar 2023-05-09 att begärt aktomslag redan har lämnats ut i ärendet, och att vi inte kan fatta ett avslagsbeslut för ett aktomslag över handlingar som ännu inte är upprättade i ärendet.

Torsdag 11 maj

Medborgaren återkommer 2023-05-11 med en förfrågan att få information om paragrafer som kommunen stödjer sig på för att göra avsteg från krav i offentlighets- och sekretesslagens bestämmelser om att "Allmänna handlingar ska registreras så snart de har kommit in till eller upprättats hos en myndighet" (OSL, 5 kapitlet 1 §), samt kommunens styrande dokument angående att "Allmänna handlingar skall – när de kommit in till eller upprättats hos myndigheten – registreras utan dröjsmål". Det är oklart vilket styrande dokument som medborgaren hänvisar till. Medborgaren meddelar även att om denne inte får svar på den här förfrågan så önskar de ett överklagbart beslut i frågan.

Onsdag 17 maj

Svar lämnas från S.G. 2023-05-17 med en hänvisning till 5 kapitlet 1 § Offentlighets- och sekretesslagen med särskilt fokus på tredje stycket, där det framgår att "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". Därefter hänvisas 2 kapitlet 4 §, 9 § och 10 § i tryckfrihetsförordningen angående vad som utgör en allmän handling, vad som anses vara en inkommen handling och vad som anses vara en upprättad handling. Bedömningen som gjorts med dessa hänvisningar är att handlingar i ärendet som skickats från konsultbolag inte anses vara inkomna, då de bedöms utgöra en så kallad mellanprodukt, alternativt enbart ett led i en teknisk bearbetning. Vidare går bedömningen att förstå som

att de efterfrågade handlingarna kommer att diarieföras i samband med att den färdiga rapporten har expedierats och ärendet har slutbehandlats, då handlingar som inte anses ha expedierats därmed kan anses vara upprättade på myndigheten.

Kommunstyrelsens bedömning

En begäran om allmän handling enligt 2 kapitlet 16 § TF ska hanteras skyndsamt. En begäran om sammanställning eller potentiell handling enligt 2 kapitlet 6 § andra stycket TF ska också hanteras skyndsamt. Överlag har handläggningen av begäran om kopia av allmän handling skett relativt snabbt. Svar har oftast skickats samma eller nästkommande arbetsdag med några få undantag. Kopia på begärda handlingar som ansetts vara förvarade hos kommunen har lämnats till medborgaren utan några större dröjsmål.

Begäran om att ta del av ett aktomslag/dagboksblad bör i det här fallet kunna tolkas som en begäran om sammanställning av uppgifter ur handlingar enligt 2 kapitlet 6 § andra stycket TF, då ett sådant aktomslag inte har existerat när medborgaren bitt om, något som denne även blivit informerad om. Kommunstyrelsen noterar att handläggningen av den här begäran har brutit i flera punkter.

Kommunstyrelsen bedömer att det tycks ha varit en viss initial förvirring kring vilket ärende som medborgaren begärt aktomslag/dagboksblad för. Detta hade kunnat redas ut enkelt genom att direkt beskriva vilka ärenden som rör den aktuella utredningen och fråga medborgaren vilken av dessa ärenden som är av intresse för denne. Nu dröjde hanteringen från att ärendet togs emot av kommunkansliet 2023-04-12, till 2023-04-17 då ett aktomslag för ett angränsande ärende skickades till medborgaren med information om att handlingarna i det begärda ärendet inte har diarieförts ännu, utan hålls ordnade på annat sätt. Om tydliga följdfrågor hade ställts direkt när begäran kom in så hade svaret att det inte finns några handlingar diarieförda i det begärda ärendet och att handlingarna istället hålls ordnade på annat sätt kunnat meddelas utan dröjsmål.

En ytterligare faktor som hade kunnat underlätta hanteringen av begäran är om vi istället för att fokusera på begreppen aktomslag/dagboksblad som ett dokument som automatiskt kan genereras ur ett ärendehanteringssystem, hade sammanställt en lista på handlingar som rör det efterfrågade ärendet med datum för när de olika handlingarna kommit in, upprättats eller skickats ut från myndigheten. I hanteringen fastnade istället handläggningen i att en sådan förteckning inte kunde skapas automatiskt då handlingarna ännu inte var registrerade i kommunens ärendehanteringssystem. Det är tydligt att vi behöver ta fram tydligare rutiner och riktlinjer för att se till att tydliga följdfrågor ställs i ett tidigt skede så att den här typen av förvirringar och begreppsfixeringar kan undvikas, samt för hur en begäran om sammanställning av uppgifter ur allmänna handlingar ska hanteras.

Kommunstyrelsen kan även konstatera att handläggningen av medborgarens begäran har brutit i skyldigheten att erbjuda ett överklagbart beslut enligt 2 kapitlet 19 § TF och 6 kapitlet 3 § OSL. Kommunstyrelsen har påbörjat ett omfattande arbete med att se över riktlinjer och rutiner för informationshantering. I detta arbete ingår ett förtydligande av rutiner för hantering av begäran om utlämnande av allmän handling samt för begäran om överklagbart beslut efter avslag av begäran om utlämnande av allmän handling. Flera informationsinsatser är även planerade för att öka den generella kunskapen om offentlighet

och sekretess i kommunen. Genom dessa insatser hoppas vi på sikt kunna åtgärda ovan identifierade brister och förbättra hanteringen av den här typen av frågor.

För Ekerö kommun,

Jytte Grundberg

Kanslichef