

Datum:  
2020-10-14

Kommunledningskontoret

Handläggare:  
Niska Lars

## Anmälningssärenden till kommunstyrelsen

### Förslag till beslut

Kommunstyrelsen beslutar

1. **att** med godkännande lägga förteckning över anmälningssärenden perioden 9 september–13 oktober 2020 till protokollet.

### Sammanfattning

Anmälda ärenden till kommunstyrelsen perioden 9 september till och med 13 oktober 2020:

1. Granskning av verkställighet av kommunfullmäktiges beslut
2. Kritik mot Omsorgsnämnden för långsam handläggning av en begäran om att få ta del av allmänna handlingar
3. Kritik mot Äldrenämnden för långsam handläggning av en begäran om att få ta del av allmänna handlingar
4. Protokoll från jämställdhetsrådet 7 september 2020
5. Särskild partiaktivitet (V) 29 september 2020

Kommunledningskontoret

Joachim Danielsson  
Stadsdirektör

Ola Hägglund  
Ekonomidirektör

Datum:  
2020-09-18Diarienummer:  
KRN-2020-00013KOMMUNREVISIONEN  
Missivbrev

Mottagare:

Kommunstyrelsen

Kommunfullmäktige, för kännedom

## Granskning avseende verkställighet av kommunfullmäktiges beslut

PwC har av Uppsala kommuns revisorer fått i uppdrag att granska om kommunstyrelsen har en ändamålsenlig kontroll av att fullmäktiges beslut verkställs. För att besvara granskningens syfte har utgångspunkt tagits i följande revisionsfrågor:

- Finns det ändamålsenliga riktlinjer för hur kommunstyrelsen ska bevaka att fullmäktiges beslut verkställs och att dessa återrapporteras till kommunstyrelsen?
- Tillser kommunstyrelsen att beslut som fattats av fullmäktige och som föranleder en åtgärd och ett uppdrag till den kommunala organisationen verkställs?
- Finns ändamålsenliga rutiner för att oavslutade fullmäktigeuppdrag redovisas en gång per år till kommunfullmäktige?
- Finns ändamålsenliga rutiner för uppföljning?

Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2020.

Efter genomförd granskning är den sammanfattande bedömningen att kommunstyrelsen i allt väsentligt har en ändamålsenlig kontroll av att fullmäktiges beslut verkställs. Granskningen har emellertid lyft fram några förbättringsåtgärder och mot bakgrund av detta lämnas följande rekommendationer kommunstyrelsen:

- Att även om det finns ett arbetssätt för att bevaka så att fullmäktiges beslut blir verkställda, säkerställa att det också finns formella riktlinjer för att minska risk för sårbarhet och skillnader i hantering. Formella riktlinjer kan också minimera risken för personbundenhet.
- Att säkerställa att de motioner som inte är prioriterade eller inte möjliga att handläggas vidare, formellt avskrivs för tydlighets skull.
- Säkerställa att det finns system för att redovisa status på bifallna motioner i fullmäktige. Detta för att säkerställa kontroll över att motionerna verkställs, även om dessa ingår i den ordinarie verksamheten. Enligt vår mening kan det finnas en risk att bifallna motioner glöms bort i den ordinarie verksamheten om de inte följs upp särskilt.

Revisionen begär yttrande över revisionens iakttagelser och rekommendation från kommunstyrelsen senast 2020-12-23 till [kommunrevisionen@uppsala.se](mailto:kommunrevisionen@uppsala.se) och till det sakkunniga biträdet, [lena.salomon@pwc.com](mailto:lana.salomon@pwc.com).

För kommunrevisionen

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Per Davidsson', written in a cursive style.

Per Davidsson, ordförande

# Granskning av verkställighet av kommunfullmäktiges beslut

Uppsala kommun

*Charlie Winde*

*Emma Ekstén*



Revisionsrapport

# Innehållsförteckning

<b>Sammanfattning</b>	1
<b>Inledning</b>	3
<b>2. Utgångspunkter</b>	4
<b>3. Iakttagelser och bedömningar</b>	6
<b>3.1 Riktlinjer</b>	6
<b>3.2 Verkställighet av beslut</b>	7
<b>3.3 Oavslutade fullmäktigeuppdrag</b>	8
<b>3.4 Rutiner för uppföljning</b>	10
<b>4. Revisionell bedömning</b>	12
<b>3.1 Rekommendationer</b>	13

# Sammanfattning

Efter genomgång av granskningens samtliga revisionsfrågor gör vi den revisionella bedömningen att kommunstyrelsen **i allt väsentligt** har en ändamålsenlig kontroll av att fullmäktiges beslut verkställs

## **Revisionsfråga 1 - Finns det ändamålsenliga riktlinjer för hur kommunstyrelsen ska bevaka att fullmäktiges beslut verkställs och att dessa återrapporteras till kommunstyrelsen?**

Revisionsfrågan bedöms som delvis uppfylld

## **Revisionsfråga 2 - Tillser kommunstyrelsen att beslut som fattats av fullmäktige och som föranleder en åtgärd och ett uppdrag till den kommunala organisationen verkställs?**

Revisionsfrågan bedöms som delvis uppfylld

## **Revisionsfråga 3 - Finns ändamålsenliga rutiner för att oavslutade fullmäktigeuppdrag redovisas en gång per år till kommunfullmäktige?**

Revisionsfrågan bedöms som uppfylld

## **Revisionsfråga 4 - Finns ändamålsenliga rutiner för uppföljning?**

Revisionsfrågan bedöms som delvis uppfylld

## **Rekommendationer**

Mot bakgrund av vad som framkommit i granskningen lämnar vi följande rekommendationer till kommunstyrelsen:

- Att även om det finns ett arbetssätt för att bevaka så att fullmäktiges beslut blir verkställda, säkerställa att det också finns formella riktlinjer för att minska risk för sårbarhet och skillnader i hantering. Formella riktlinjer kan också minimera risken för personbundenhet.
- Säkerställa att det finns system för att redovisa status på bifallna motioner i fullmäktige. Detta för att säkerställa kontroll över att motionerna verkställs, även om dessa ingår i den ordinarie verksamheten. Enligt vår mening kan det finnas en risk att bifallna motioner glöms bort i den ordinarie verksamheten om de inte följs upp särskilt.

# 1. Inledning

## 1.1 Bakgrund

Av 6 kapitlet 4 § i kommunallagen framgår det att nämnderna ansvarar för att fullmäktiges beslut verkställs. Kommunstyrelsen har det yttersta ansvaret för verkställigheten enligt 6 kapitlet 13 § punkt 3.

Revisorerna har utifrån en bedömning av risk- och väsentlighet beslutat att granska verkställigheten av fullmäktiges beslut.

## 1.2 Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsen har en ändamålsenlig kontroll av att fullmäktiges beslut verkställs.

Granskningen ska besvara följande revisionsfrågor:

- Finns det ändamålsenliga riktlinjer för hur kommunstyrelsen ska bevaka att fullmäktiges beslut verkställs och att dessa återrapporteras till kommunstyrelsen?
- Tillser kommunstyrelsen att beslut som fattats av fullmäktige och som föranleder en åtgärd och ett uppdrag till den kommunala organisationen verkställs?
- Finns ändamålsenliga rutiner för att oavslutade fullmäktigeuppdrag redovisas en gång per år till kommunfullmäktige?
- Finns ändamålsenliga rutiner för uppföljning?

## 1.3 Revisionskriterier

- Kommunallagen kap 6 , 4 och 13 §§
- Arbetsordning för kommunfullmäktige
- Reglemente för kommunstyrelsen
- Rutiner för ärendeberedning
- Övriga relevanta styrdokument

## 1.4 Avgränsning

Granskningen avgränsas till att avse ett urval av beslut fattade av fullmäktige under perioden 2019 till 2020.

## 1.5 Metod

Granskningen har genomförts genom intervju med kanslichef samt kvalitet- och planeringschef. Dokument som har granskats är i huvudsak rutinbeskrivningar och protokoll.

Avstämning har även gjorts med ledamöterna i kommunstyrelsens presidium.

Rapporten har varit föremål för sakgranskning av de intervjuade.

## 2. Utgångspunkter

### 2.1 Lagstiftning

I kommunallagens 5 kapitel 22 § fastslås att ärenden i fullmäktige får väckas av:

1. en nämnd,
  2. en ledamot genom motion,
  3. en revisor, om ärendet gäller förvaltning som har samband med revisionsuppdraget eller om ärendet gäller granskningen,
  4. en fullmäktigeberedning, om fullmäktige har beslutat det, eller
  5. styrelsen i en sådan juridisk person som avses i 10 kap. 2-6 §§, om fullmäktige har beslutat det för särskilda fall.
- Ärenden i fullmäktige får även väckas genom medborgarförslag och folkinitiativ enligt 8 kap. 1 och 2 §§.

Nämnders och styrelsens ansvar för verkställande av fullmäktigebeslut fastslås i följande kapitel och paragrafer i kommunallagen:

Styrelsens och nämndernas uppgifter	
<b>6 kap 4 §</b> Nämnderna bereder fullmäktiges ärenden och ansvarar för att fullmäktiges beslut verkställs.	<b>6 kap 5 §</b> Nämnderna ska redovisa till fullmäktige hur de har fullgjort sådana uppdrag som fullmäktige har lämnat till dem med stöd av 5 kap. 2 och 4 §§.  Fullmäktige ska besluta om omfattningen av redovisningen och formerna för den.
<b>6 kap 13 § punkt 3</b> Det åligger särskilt styrelsen att verkställa fullmäktiges beslut.	

Beslut ska, om inte annat anges, verkställas så snart som möjligt.



När det gäller beredningen av ärenden framgår följande i kommunallagen:

Hur ärenden bereds	
<p><b>5 kap 26 §</b> Innan ett ärende avgörs av fullmäktige, skall det ha beretts antingen av en nämnd vars verksamhetsområde ärendet berör eller av en fullmäktigeberedning.</p> <p><b>5 kap 27 §</b> Om ett ärende har beretts bara av en fullmäktigeberedning, skall en nämnd vars verksamhetsområde ärendet berör alltid ges tillfälle att yttra sig.</p> <p><b>5 kap 28 §</b> Styrelsen skall alltid ges tillfälle att yttra sig i ett ärende som har beretts av en annan nämnd eller av en fullmäktigeberedning.</p> <p>Styrelsen skall lägga fram förslag till beslut i ett ärende, om inte någon annan nämnd eller en fullmäktigeberedning har gjort det.</p> <p><b>5 kap 33 §</b> Ett brådskande ärende får avgöras trots att ärendet inte har beretts, om samtliga närvarande ledamöter är ense om beslutet.</p>	<p><b>5 kap 34 §</b> Fullmäktiges beslut att enligt 23 § andra stycket överlåta till styrelsen eller en annan nämnd att besluta i ett ärende som har väckts genom medborgarförslag får fattas utan föregående beredning</p> <p><b>5 kap 35 §</b> En motion eller ett medborgarförslag bör beredas så, att fullmäktige kan fatta beslut inom ett år från det att motionen eller medborgarförslaget väcktes.</p> <p>Om beredningen inte kan avslutas inom denna tid, skall detta och vad som har kommit fram vid beredningen anmälas till fullmäktige inom samma tid. Fullmäktige får då avskriva motionen eller medborgarförslaget från vidare handläggning.</p> <p><b>5 kap 71 §</b> Fullmäktige ska anta en arbetsordning av vilken det ska framgå vad som i övrigt ska gälla för fullmäktiges sammanträden och handläggningen av ärenden</p> <p><b>5 kap 72 §</b> Arbetsordningen ska alltid innehålla föreskrifter om: 8. handläggningen av motioner, interpellationer och frågor.</p>

En förutsättning för att beslut ska kunna verkställas är att uppdrag och eventuella direktiv är klart formulerade och att den som fått uppdraget informeras om detta. Detta ställer kvalitativa krav på beslutsutformningen och att det finns fungerande expedieringsrutiner.

## 2.2 Kommunfullmäktiges arbetsordning

Kommunfullmäktiges arbetsordning antogs i kommunfullmäktige den 9 oktober 2017 § 231.

### Avseende motioner, 12 §, framgår följande:

- En motion får väckas av en eller flera ledamöter vid fullmäktigesammanträde eller genom inlämnande till kommunledningskontoret (registrator) mellan sammanträdena.
- En ersättare får väcka motion endast vid sammanträde då ersättaren tjänstgör som ledamot.
- Motionen ska vara skriftlig och undertecknad av motionären/-erna. Frågor av olika slag får inte tas in i en och samma motion.
- Motionen ska anmälas i fullmäktige som beslutar om remiss för beredning av motionen.

- Kommunstyrelsen ska senast under april månad varje år lämna fullmäktige en redovisning över de motioner som kommit in till fullmäktige t.o.m. året dessförinnan och som inte slutligt behandlats av fullmäktige.

## 3. Iakttagelser och bedömningar

### 3.1 Riktlinjer

*Revisionsfråga 1: Finns det ändamålsenliga riktlinjer för hur kommunstyrelsen ska bevaka att fullmäktiges beslut verkställs och att dessa återrapporteras till kommunstyrelsen?*

#### 3.1.1 Iakttagelser

Det saknas fastställda riktlinjer som beskriver hur kommunstyrelsen ska bevaka att fullmäktiges beslut verkställs, utöver vad gäller uppdrag (se avsnitt 3.3). Däremot anger kommunfullmäktiges arbetsordning att kommunstyrelsen senast under april månad varje år ska lämna fullmäktige en redovisning över de motioner som kommit in till fullmäktige t.o.m. året dessförinnan och som inte slutligt behandlats av fullmäktige. Varken kommunfullmäktiges arbetsordning eller kommunstyrelsens reglemente ger någon närmare vägledning i hur kommunstyrelsen ska bevaka att beslut verkställs eller återrapporteras. Av kommunstyrelsens reglemente 27 § framgår enbart att kommunstyrelsen ska verkställa fullmäktiges beslut, om fullmäktige inte beslutat annat. Det framgår vidare att om fullmäktige inte har beslutat något annat, avgör kommunstyrelsen hur de ärenden som fullmäktige ska handlägga ska beredas.

Av intervjuer framkommer att det finns en beredningsenhet på kansliavdelningen som har till uppgift att bereda ärenden som ska upp för beslut i kommunstyrelsen och i kommunfullmäktige. Beredningsenheten arbetar främst med att bereda motioner och remisser. Varje ärende som går upp för beslut har en ansvarig handläggare. Denna handläggare ansvarar för att se till att ärendena återrapporteras i rätt tid och har även en dialog med berörda förtroendevalda. De beslut som kommunfullmäktige särskilt begär återrapportering för eller på annat sätt tidsätter bevakas av ansvarig handläggare. För dessa uppdrag lägger ansvarig handläggare in ett bevakningsdatum i kommunens digitala ärendehanteringssystem. När bevakningsdatumet inträffar ger ärendehanteringssystemet en påminnelse till handläggaren.

För beredning av ärenden som ska upp för beslut i kommunfullmäktige och kommunstyrelsen sker dels en beredningsrunda och dels en beredningskonferens vid vissa typer av ärenden som exempelvis program och policy som berör flera nämnder/bolag. Vid beredningskonferenserna medverkar de förtroendevalda och ärendena efterbereds i tjänstemannaorganisationen. Beredningsrundor sker då det är större ärenden och man av olika anledningar inte kan ha en beredningskonferens. I beredningsrundorna besöker ansvariga tjänstepersoner nämnderna för att säkerställa att de ska få tycka till. Vid mer kontroversiella underlag så görs besök hos de som är direkt berörda. Detta arbete föregrips av gemensam tjänstemannaberedning där en grupp av tjänstepersoner tar fram beslutsunderlag. Nämndernas beslut samlas sedan inför beslut i kommunstyrelsen och därefter i kommunfullmäktige om så behövs.

Direkta uppdrag dokumenteras i en excel-fil och blir tidsatta för när de ska vara genomförda (se avsnitt 3.3). Motioner ska redovisas till fullmäktige två gånger per år (se vidare avseende uppföljning i avsnitt 3.4).

### **3.1.2 Bedömning**

Vi bedömer att revisionsfrågan är delvis uppfylld.

Bedömningen grundar vi på att det finns ett etablerat arbetssätt för att bevaka så att fullmäktiges beslut blir verkställda. Vi anser att hanteringen i stort säkerställer en ändamålsenlig bevakning av att fullmäktiges beslut verkställs. Däremot har vi inte mottagit några formella riktlinjer för hanteringen, detta anser vi vara ett förbättringsområde då avsaknad kan skapa en sårbarhet och även leda till personbundenhet.

## **3.2 Verkställighet av beslut**

*Revisionsfråga 2: Tillser kommunstyrelsen att beslut som fattats av fullmäktige och som föranleder en åtgärd och ett uppdrag till den kommunala organisationen verkställs?*

### **3.2.1 Iakttagelser**

Gällande uppdrag i mål och budget samt tillkommande uppdrag från kommunfullmäktige under året kan vi se att 15 av 25 kvarvarande uppdrag vid årsbokslutet för år 2019 var färdiga. Detta motsvarar en verkställighetsgrad om 60 % av de kvarvarande uppdragen. Uppdragen har från början varit fler och har tidigare blivit verkställda och är därför inte med i uppföljningen. Det innebär att den faktiska verkställighetsgraden är högre. För år 2019 visade uppföljningen i samband med årsbokslutet att 27 av 88 uppdrag var verkställda, motsvarande ca 30 %. Två uppdrag är ej verkställda då de stoppats medan resterande uppdrag är pågående (för tabeller och detaljer, se avsnitt 3.3).

Gällande motioner finns det inte någon sammanställning över antalet verkställda sådana. Som nämns i avsnitt 3.4 bifalles motioner främst när att-satser i dessa redan finns i en pågående process i den ordinarie verksamheten eller när det redan ligger i planen framåt. Detta medför att verkställighetsgraden för bifallna motioner borde vara hög då besluten antingen ska vara verkställda eller pågående. Då det inte görs någon uppföljning huruvida att-satserna i motionerna verkligen blir genomförda i den ordinarie verksamheten går det inte att helt bekräfta verkställighetsgraden.

Under år 2019 inkom 83 motioner till kommunfullmäktige. Av dessa bifölls 6 motioner antingen i sin helhet eller enstaka att-satser, 16 ansågs besvarade och 23 avslogs fram till och med juni månad år 2020. 37 motioner var fram till juni månad år 2020 ännu inte behandlade och återredovisade, 12 av dessa var äldre än ett år vid granskningstillfället. Fram till juni månad år 2020 hade 50 motioner inkommit och ingen av dessa hade ännu blivit behandlade och återredovisade. En observation som gjorts i samband med protokollsgenomgången är att samtliga motioner inlämnade under år 2020 hade samma diarienummer i protokollen. Under år 2019 fick varje motion istället sitt särskilda diarienummer. Diarienumret som står i protokollen under 2020 är ett samlingsärende för inlämnade motioner – under 2019 rådde således en annan ordning. Efter att KF tagit beslut om att överlämna motionerna till kommunstyrelsen för handläggning diarieförs alla motioner separat. Denna hantering är densamma både för år 2019 och 2020 samt åren dessförinnan.

När motioner besvaras eller bifalls förekommer det att uppdrag lämnas till kommunens nämnder och verkställigheten av dessa följs i enlighet med vad som beskrivs i avsnitt 3.3. Samtliga motioner återredovisas till kommunfullmäktige när de blivit färdigbehandlade vare sig de besvaras, avslås eller bifalles. Som tidigare nämnts finns det också en rutin att varje år redovisa de motioner som ej blivit färdigbehandlade.

Besluten kan anses verkställda när fullmäktige får redovisat hur ärendet beretts och fattar beslut om avslag eller besvarande av motionen eller när beslutet om bifall är genomfört.

### **3.2.2 Bedömning**

Vi bedömer revisionsfrågan som delvis uppfylld.

Bedömningen grundar vi på att vi kan konstatera att av totalt 133 beslut i form av motioner har 46 verkställts genom att antingen vara besvarade, avslagna eller bifallna. Vi anser att verkställigheten är hög mot bakgrund av att bifallna beslut och uppdrag går in i den ordinarie styrprocessen. Vi ser däremot att det vid granskningstillfället är över hälften av motionerna (87 av 133) för år 2019 och 2020 som inte är återredovisade. Genom att ha flertalet obehandlade motioner föreligger det enligt vår mening en risk att dessa inte är aktuella när det väl är dags att ta upp dem för beslut.

Det har emellertid framkommit att situationen mot bakgrund av pågående pandemi varit extraordinär och att prioritering gjorts av brådskande beslutsärenden. Detta har fått till effekt att bordläggning skett av motioner, interpellationer och frågor under våren. Planen är att vid extra fullmäktige i juni och augusti försöka komma ikapp med de bordlagda motionerna, interpellationerna och frågorna. Detta bedömer vi som positivt. Det kan därför finnas anledning att efter årets slut följa upp om bordlagda motioner, interpellationer och frågor i större grad är behandlade.

## **3.3 Oavslutade fullmäktigeuppdrag**

*Revisionsfråga 3: Finns ändamålsenliga rutiner för att oavslutade fullmäktigeuppdrag redovisas en gång per år till kommunfullmäktige?*

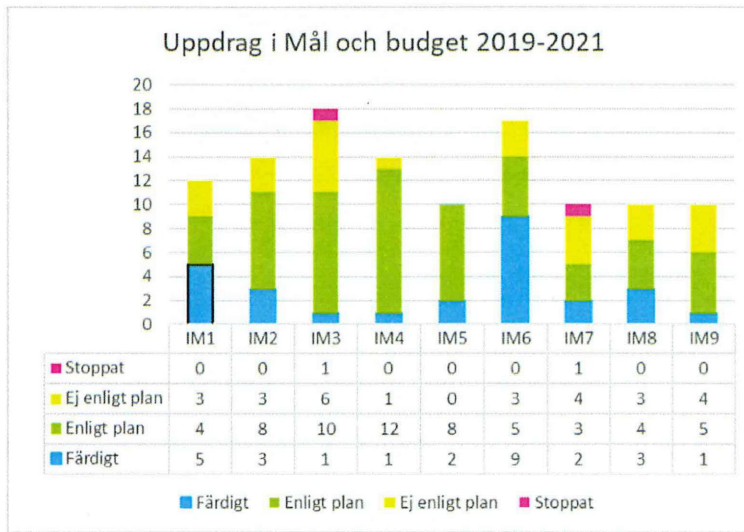
### **3.3.1 Iakttagelser**

Av intervjuer framkommer att det har skett ett arbete med verksamhetsstyrning och uppföljning under de senaste åren. Varje år lämnar fullmäktige ett antal uppdrag till nämnder och styrelsen i kommunens mål och budget. Inom tjänstemannaorganisationen har det skett ett aktivt arbete med att följa upp de uppdrag som givits inom ramen för mål och budget som riktats till en specifik nämnd eller styrelse. De uppdrag som givits i budget följs upp inom ramen för den ordinarie verksamhetsuppföljningen tre gånger per år. Det framkommer även att det har förts en dialog om hur uppdrag ska hanteras som tillkommer utöver de som finns i mål och budget. För närvarande finns det en framtagen excel-fil i vilken samtliga uppdrag som tillkommer utanför mål och budget följs upp. I denna framkommer också de uppdrag som inte är färdigställda från tidigare års mål och budgetdokument. Av filen framgår de beslut som fattats, vilka att-satser som föranlett ett uppdrag, vilka ekonomiska konsekvenser beslutet får, huruvida det kommer komma följdbeslut och konsekvenser samt när uppdraget beräknas vara slutfört. Dessa uppdrag skickas sedan ut i systemet Hypergene i samband med uppföljning och då får berörd nämnd/bolag redogöra för hur det går med uppdragen. Detta redovisas sedan i

kommunstyrelsen och kommunfullmäktige i samband med den ordinarie uppföljningen och kommer även i en särskild bilaga till årsrapporterna och delårsrapporterna.

Mot bakgrund av det rådande läget med coronapandemin har inte kommunfullmäktige begärt in ordinarie rapportering om ekonomi, åtgärder, uppdrag och inriktningsmål per april. Istället har nämnder och bolagsstyrelser fått besvara frågor om konsekvenser av spridningen av covid-19 och andra större avvikelser samt vilka åtgärder som vidtagits eller planeras. Den senaste sammanställningen av uppdragen genomfördes därför i samband med årsbokslutet för år 2019.

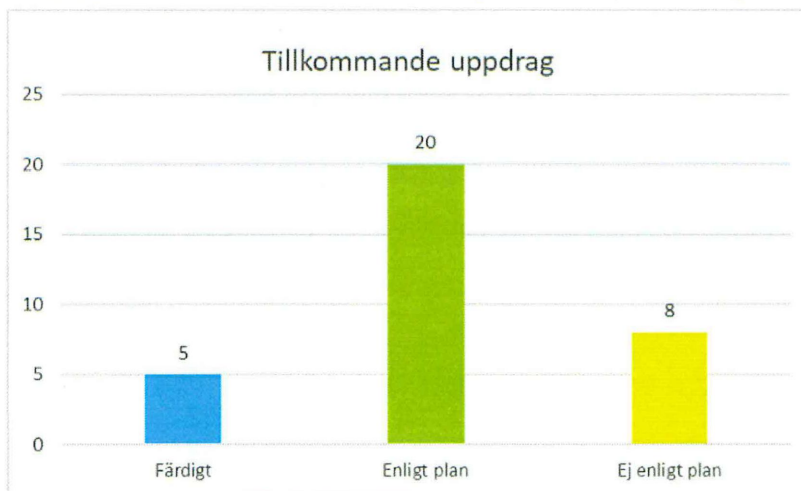
*Bild 1: Genomförande av uppdrag i mål och budget 2019-2021*



*Källa: Uppsala kommuns årsredovisning 2019 (IM i bilden står för inriktningsmål)*

Uppföljningen visade att när det gäller uppdrag som ingick i Mål och budget 2019-2021 så löpte över hälften av uppdragen på enligt plan eller var färdiga. Två stoppade uppdrag kunde inte genomföras på grund av begränsningar i gällande lagstiftning. De uppdrag som inte löpte på enligt plan var framförallt försenade i mindre utsträckning. Även tillkommande uppdrag utanför budget löpte i huvudsak på enligt plan.

*Bild 2: Genomförande av tillkommande uppdrag utöver de i mål och budget*



*Källa: Uppsala kommuns årsredovisning 2019*

Enligt de intervjuade finns det uppdrag som drar ut på tiden och därför försöker de tydligare skriva fram i handlingarna när uppdragen ska vara slutförda. En gång om året görs också en översyn över vilka uppdrag som är kvarvarande. Under mars och april månad år 2019 gjordes en systematisk översyn där vissa uppdrag avslutades och istället övergick till den ordinarie verksamheten. På kommunens intranät finns en riktlinje, rutin och vägledning för nämnder och bolag där det framgår hur uppföljningen av uppdragen sker.

Det finns även en rutin för att redovisa motioner som inte beretts färdigt, vilket behandlas mer under avsnitt 3.4. I denna revisionsfråga beaktar vi uppdrag som fullmäktige beslutat om utöver de ärenden som väckts genom motioner.

### 3.3.2 Bedömning

Vi bedömer revisionsfrågan som uppfylld.

Bedömningen grundar vi på att det finns rutiner för att oavslutade fullmäktigeuppdrag redovisas mer än en gång per år till kommunfullmäktige genom att dessa följs upp inom ramen för den ordinarie verksamhetsuppföljningen. Enligt vår mening bidrar rutinen till att uppdragen är levande och därmed ökar också kommunstyrelsens möjlighet att följa verkställigheten av kommunfullmäktiges beslut i förhållande till uppdragen.

## 3.4 Rutiner för uppföljning

### Revisionsfråga 4: Finns ändamålsenliga rutiner för uppföljning?

#### 3.4.1 Iakttagelser

Uppsala kommun har valt att inte ha medborgarförslag, vilket är frivilligt för en kommun enligt kommunallagen 8 kap 1§. Medborgare har därmed inte rätt att väcka ärenden i fullmäktige och det finns följaktligen inget behov av rutiner för att hantera och följa upp sådana ärenden.

Enligt fullmäktiges arbetsordning ska kommunstyrelsen senast i april månad redovisa för fullmäktige de motioner som inte beretts färdigt. Granskning av fullmäktigeprotokollen bekräftar att en redovisning genomförts senast i maj 2019. Handlingarna visar en sammanställning över motioner som inte är slutgiltigt behandlade av kommunfullmäktige per den 25 februari 2020. I sammanställningen finns 66 motioner som ej är slutbehandlade varav 3 är äldre än från år 2019:

Väckt	Dnr	Angående	Inlämnad av	Status
2017-11-06	2017-3578	om en inkluderande arbetsmarknad och en tryggare ålderdom	Stefan Hanna (-)	Under beredning
2018-11-05	2018-3413	om att förenkla för barn och ungdomar att idrotta	Mia Nordström (C)	Passerat IFN, KS 11/3, KF 30/3
2018-12-10	2018-3861	om att avbryta byggplanerna i kvarteret Södra Kalkstenen och gör Blodstensskogen till naturreservat	Stina Jansson (FI) och Lovisa Johansson (FI)	Passerat PBN, vidare till KS

Då sammanställningen gjordes efter februari månad och inte kom upp för behandling i kommunfullmäktige förrän i maj månad medförde det att vissa motioner hann avslutas innan kommunfullmäktiges sammanträde i maj. På sammanträdet den 30 mars bordlade kommunfullmäktige motionen om att förenkla för barn att idrotta. Vid sammanträdet 27 april beslutade kommunfullmäktige återigen att bordlägga motionen. Den 25 maj besvarades motionen i kommunfullmäktige.

Enligt kommunallagen 5 kap 35 § finns en möjlighet för fullmäktige att avskriva motioner från vidare handläggning om de inte beretts inom ett år från det att motionen väcktes. Detta har inte skett i någon större omfattning de senaste tre åren och vi ser att flera motioner i sammanställningen från år 2019 är över ett år gamla.

Det finns ingen särskild dokumenterad rutin för att följa att bifallna motioner verkställs. Enligt de intervjuade arbetas de bifallna motionerna in i den ordinarie verksamheten och det uppges att processer ofta redan pågår för de motioner som blir bifallna. Då bifallna motioner går in i den ordinarie verksamheten görs det inte någon särskild redovisning av verkställigheten av dessa i kommunstyrelsen eller kommunfullmäktige. Vi har heller inte noterat något ärende i fullmäktigeprotokollen som redovisar oavslutade uppdrag med utgångspunkt i bifallna motioner.

### 3.4.2 Bedömning

Vi bedömer revisionsfrågan som delvis uppfylld.

Bedömningen grundar vi på att det finns en tydlig rutin som efterlevs för att redovisa motioner som inte har beretts klart i fullmäktige. Det är positivt att motionerna som inte beretts följs upp årligen. De motioner som det är informellt känt att de inte är prioriterade eller inte möjliga att handläggas vidare, bör emellertid för tydlighetens skull formellt avskrivas.

Vi ser det som positivt att de bifallna motionerna kommer in i den ordinarie verksamheten. Det saknas dock i nuläget ett system för att redovisa statusen på de bifallna motionerna i fullmäktige. Vi anser att det är av vikt att det finns ett system för att kunna följa bifallna motioner för att säkerställa att dessa verkställs, även om dessa ingår i den ordinarie verksamheten. Enligt vår mening kan det finnas en risk att de bifallna motionerna glöms bort i den ordinarie verksamheten om de inte följs upp särskilt. Verksamheten bör också ha förutsättningar att kunna verkställa motionerna, vilket kan innebära uppföljning av kostnader och dialog gällande resurser eller tidsplan.

## 4. Revisionell bedömning

Efter genomgång av granskningens samtliga revisionsfrågor gör vi den revisionella bedömningen att kommunstyrelsen **i allt väsentligt** har en ändamålsenlig kontroll av att fullmäktiges beslut verkställs. Bedömningen görs mot bakgrund av utfallet av nedan revisionsfrågor:

Revisionsfråga	Kommentar	
Finns det ändamålsenliga riktlinjer för hur kommunstyrelsen ska bevaka att fullmäktiges beslut verkställs och att dessa återrapporteras till kommunstyrelsen?	Delvis uppfyllt	
Tillser kommunstyrelsen att beslut som fattats av fullmäktige och som föranleder en åtgärd och ett uppdrag till den kommunala organisationen verkställs?	Delvis uppfyllt	
Finns ändamålsenliga rutiner för att oavslutade fullmäktigeuppdrag redovisas en gång per år till kommunfullmäktige?	Uppfylld	
Finns ändamålsenliga rutiner för uppföljning?	Delvis uppfyllt	



### 3.1 Rekommendationer

Mot bakgrund av vad som framkommit i granskningen lämnar vi följande rekommendationer till kommunstyrelsen:

- Att även om det finns ett arbetsätt för att bevaka så att fullmäktiges beslut blir verkställda, säkerställa att det också finns formella riktlinjer för att minska risk för sårbarhet och skillnader i hantering. Formella riktlinjer kan också minimera risken för personbundenhet.
- Säkerställa att det finns system för att redovisa status på bifallna motioner i fullmäktige. Detta för att säkerställa kontroll över att motionerna verkställs, även om dessa ingår i den ordinarie verksamheten. Enligt vår mening kan det finnas en risk att bifallna motioner glöms bort i den ordinarie verksamheten om de inte följs upp särskilt.

2020-09-18

---

*Lena Salomon*

---

*Charlie Winde*

---

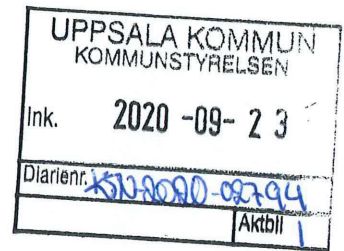
Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Uppsala kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från mars månad år 2020. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.

Justitieombudsmannen  
Thomas Norling

Datum  
2020-09-22

Dnr  
4456-2019

Sid  
1 (6)



## Kritik mot Omsorgsnämnden i Uppsala kommun för långsam handläggning av en begäran om utlämnande av allmänna handlingar

### Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 15 maj 2019 klagade M.M. på hälso- och sjukvårdsförvaltningen i Uppsala kommun och uppgav i huvudsak följande. Den 30 januari 2019 begärde hon att kommunen skulle lämna ut vissa handlingar till henne. Den 4 februari 2019 begärde hon att få ett överklagbart beslut om det var så att handlingarna inte fanns eller kommunen inte ville lämna ut dem. Hon påminde om sin begäran den 20 februari 2019 eftersom hon då inte fått något svar. Den 25 februari 2019 fick hon ett svar från kommunen där det enbart framgick att kommunen inte gjort någon polisanmälan eller någon anmälan till Arbetsmiljöverket. Hon fick dock inget överklagbart beslut i saken. Hon påminde då återigen om sin begäran om att få ett överklagbart beslut om att handlingarna inte skulle lämnas ut.

Därefter fick hon den 1 mars 2019 ett överklagbart beslut, men kommunen hade då missuppfattat vilka handlingar hon begärt ut. Hon tog därför den 26 mars 2019 på nytt kontakt med kommunen för att förtydliga att hon begärde ut en handlingsplan och en riskbedömning. Först den 5 april 2019 fick hon ut de begärda handlingarna, men dessa var då ofullständiga. Hon begärde därför den 15 april 2019 igen ut handlingarna från kommunen. Vid tiden för anmälan till JO hade kommunen ännu inte svarat henne.

### Utredning

JO begärde att Omsorgsnämnden i Uppsala kommun skulle yttra sig över M.M:s anmälan.

I sitt svar till JO uppgav Omsorgsnämnden i Uppsala kommun i huvudsak följande (bilagor här utlämnade):

#### Angående hanteringen av begäran från den 4 februari

M framförde klagomål på nämndens hantering av hemsjukvården till E.Z., som är verksamhetschef för den del av hälso- och sjukvården som stöttar personer som tillhör personkretsen enligt LSS. I samband med detta skrev

verksamhetschefen ett brev till patienten där det beskrevs att en sjuksköterska uppvisat en bula i pannan efter att ha fått ett slag i ansiktet av patienten. M har härefter begärt att få ta del av "polisanmälan" och "arbetskademiljöanmälan" (se bilaga 1).

Verksamhetschefen har i detta skede inte förstått att ärendet rör en begäran om allmän handling som borde ha hanterats i särskild ordning, utan har uppfattat diskussionen som att den handlat om att M och sjuksköterskan på plats har haft olika uppfattning om händelseförloppet vid hembesöket.

Först då M har återkommit den 25 februari 2019 har verksamhetschefen insett att M önskat ett formellt avslagsbeslut avseende de begärda handlingarna. Verksamhetschefen har uppfattat begreppet "arbetsskademiljöanmälan" som att det avsett en anmälan till arbetsmiljöverket. I ett svar till M samma dag har verksamhetschefen upprepat att varken polisanmälan eller anmälan till arbetsmiljöverket gjorts i det aktuella ärendet. Ett avslagsbeslut beträffande detta skrevs sedermera och skickades till den enskilde (se bilaga 4).

Nämnden medger att hanteringen av begäran - från det att den framställs den 4 februari 2019 till avslagsbeslutet den 1 mars 2019 - kan tyckas vara lång. Förklaringen till detta är att det, såvitt verksamhetschefen uppfattat konversationen, rör sig om ett missförstånd där M trots att nämnden anmält händelsen i patientens hem till polismyndigheten och arbetsmiljöverket. Verksamhetschefen har således inte förstått att M trots detta har önskat ett avslagsbeslut avseende dessa icke-existerande handlingar. Det kan i sammanhanget påtalas att M och verksamhetschefen samtidigt haft flera konversationer via epost, som bland annat avhandlat beställningar av ex. inkontinensskydd samt tillgången till sjuksköterskor och varför patienten numera var hänvisad till vårdcentral för blodprovstagning.

Efter att M tagit del av avslagsbeslutet har hon den 26 mars 2019 återkommit och uppgett att avslagsbeslutet varit felaktigt formulerat, då hon inte önskat begära ut någon anmälan till arbetsmiljöverket, utan istället önskat begära "den handlingsplan och riskbedömning som finns enligt era rutiner" samt "den rapportering om tillbud och arbetsskada som medarbetarna gjort" (se bilaga 5). Nämndens bedömning är att detta är en ny begäran om allmän handling. Denna har hanterats och aktuella handlingar lämnats ut (se bilaga 6).

#### **Angående eposten från den 15 april**

M återkom därefter den 15 april med det epostmeddelande som även bifogats anmälan till JO. Såsom framgår innehåller epostmeddelandet ett stort antal frågor samt krav på att nämnden ska göra en ny riskbedömning, att patient och anhöriga ska få "ta del av underlag där besöken den 21 och 28 augusti utförligt beskrivs av samtliga ssk" etc. Mängden information i epostmeddelandet har möjligen föranlett att det har varit svårt att utröna vilka delar som utgör frågor, vilka delar som utgör synpunkter samt i vilken mån ytterligare handlingar och uppgifter begärts ut.

M är anhörig till en person som erhåller kommunala insatser. M kontaktar förvaltningen frekvent och ställer många frågor till flera olika tjänstepersoner. Det är inte ovanligt att samma fråga ställs till flera tjänstepersoner och politiker samtidigt. Hon har många synpunkter på den vård och omsorg som hennes anhörige erhåller och hon har även synpunkter på kommunens dokumentation samt på kompetensen hos den personal som utför insatserna samt den personal som ansvarar för styrning och ledning av insatserna. Nämnden försöker att hantera hennes frågor samt hantera de ärenden som rör utlämnande av allmän handling allt eftersom dessa kommer in till myndigheten.

---

### Sammanfattande kommentar

Den enskildes begäran om allmänna handlingar har sin grund i det tillfälle i december 2018 då en sjuksköterska råkade utföra en allvarlig incident i patientens hem, bestående i att patienten har slagit henne i ansiktet, vilket resulterat i att hennes glasögon skadats och att hon fått smärta och blåmärke. Denna händelse rapporterades i KIA, vilket är kommunens system för att rapportera tillbud eller olycksfall. Informationen i incidentrapporten kan sedan användas av medarbetaren för att exempelvis skicka till försäkringsbolag för ersättning vid arbetsskada, samt i vissa fall av chef till försäkringskassan och/eller arbetsmiljöverket.

Den aktuella incidenten ledde till att arbetsgivaren gjorde bedömningen att de aktuella sjuksköterskorna inte skulle gå hem till patienten för att utföra hemsjukvård. Istället hänvisades patienten, i överenskommelse med Region Uppsala, till vårdcentral för blodprovstagning.

Vid flertalet tillfällen och under en längre tid har personer och insatser gällande hälso- och sjukvårdens utförande ifrågasatts av M, både avseende kompetens och tekniskt utförande, vilket bidragit till att ett patientsäkert arbete och utövande under sin legitimation försvårats. Medarbetarna har även vid flera tillfällen upplevt både hot och kränkningar. Kommunen har ansvar för patientsäkerheten men även för medarbetares arbetsmiljö och har i det avseendet upplevt stora svårigheter i att verkställa insatsen.

Nämnden strävar alltid efter att hantera begäran om allmän handling skyndsamt. I fall då en epostkonversation innehåller både en begäran om allmänna handlingar (eller om uppgifter ur allmänna handlingar) samt övriga synpunkter och kommentarer har det visat sig svårt för tjänstepersoner att hantera eposten. Det är också fråga om en stor mängd synpunkter, kommentarer, frågor som inkommit, vilket inneburit att vissa tjänstepersoner fått avsätta avsevärd tid åt att hantera inkommande epost från M, se bilaga 8. Nämnden är naturligtvis medveten om att detta inte fråntar nämnden ansvaret för att hantera och besvara en inkommen begäran om allmän handling.

Det är naturligtvis lätt att i efterhand se att ärendet kunde ha hanterats annorlunda. I detta ärende borde kompletterande frågor ha ställts till M så att nämnden haft möjlighet att förstå vilka handlingar hon efterfrågat. Nämnden har för avsikt att se över sina rutiner för utlämnande av allmän handling, både såvitt avser dess innehåll samt i vilken mån dessa är kända i förvaltningen.

M.M. kommenterade därefter remissvaret.

### Bedömning

#### Rättslig reglering

Grundläggande regler om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen, TF. Enligt dessa bestämmelser har var och en rätt att ta del av en handling som förvaras hos en myndighet om den är inkommen till myndigheten eller upprättad där, förutsatt att den inte omfattas av sekretess (2 kap. 1 § TF).

Den som begär ut en allmän handling som får lämnas ut ska genast eller så snart det är möjligt och utan avgift få ta del av handlingen på stället. Den som begär det har också rätt att mot en fastställd avgift få en kopia av handlingen. En sådan begäran ska behandlas skyndsamt (2 kap. 15 och 16 §§ TF).

Besked i en utlämnande fråga bör normalt lämnas samma dag som framställningen har gjorts. Någon eller några dagars fördröjning kan dock godtas om det är nödvändigt för att ta ställning till om ett utlämnande får ske. Om framställningen avser eller kräver genomgång av ett omfattande material kan det vara ofrånkomligt med ytterligare dröjsmål.

Som en allmän förutsättning för att en myndighet ska vara skyldig att bistå allmänheten enligt reglerna i TF gäller att den som önskar få del av en handling kan precisera vilken handling som avses eller åtminstone lämna så detaljerade upplysningar om handlingen och dess innehåll att myndigheten utan större svårighet kan identifiera den. Myndigheten måste få klart för sig vilka handlingar som efterfrågas. En begäran får dock anses tillräckligt preciserad om den avser en begränsad grupp handlingar, t.ex. samtliga beslut samtliga beslut som under en viss period fattas i en viss typ av mål eller ärenden (JO 1994/95 s. 571).

Skulle en framställan om att få ut en allmän handling vara alltför obestämmd för att kunna besvaras kan myndigheten dock inte nöja sig med att konstatera detta. Myndigheter har en allmän serviceskyldighet och ska hjälpa den enskilde på ett sådant sätt att han eller hon kan ta till vara sina intressen. Hjälpen ska ges i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Den ska ges utan onödigt dröjsmål (6 § förvaltningslagen [2017:900]).

#### Handläggningen av M.M:s begäran den 30 januari 2019

Av utredningen framgår att M.M. den 30 januari 2019 i ett e-postmeddelande till verksamhetschefen E.Z. begärde att få ta del av en polisanmälan och en arbetsmiljöanmälan som upprättats med anledning av en händelse då en av hennes anhöriga anklagades för att ha slagit en sjuksköterska. I slutet av e-postmeddelandet förtydligade M.M. att hennes begäran om att få ta del av anmälningarna var en begäran om utlämnande av allmän handling och att hon därför räknade med att kommunen skulle hantera hennes begäran skyndsamt.

Den 4 februari 2019 fick M.M. ett svar från E.Z. som uppgav att kommunen inte brukar polisanmäla patienter. M.M. svarade E.Z. samma dag och påminde om sin begäran och att hon ville ha ett avslagsbeslut för det fall att handlingarna inte skulle lämnas ut. M.M. påminde därefter kommunen igen i ett e-postmeddelande den 20 februari 2019 om sin begäran om att få ta del av polisanmälan och arbetsskadeanmälan samt att hon för det fall att handlingarna inte skulle lämnas ut ville ha ett överklagbart beslut.

Den 25 februari 2019 fick M.M. ett svar från E.Z. som återigen uppgav att kommunen inte polisanmäler sina patienter. M.M. svarade samma dag och begärde igen ett avslagsbeslut vad gäller hennes begäran. E.Z. svarade M.M. samma dag och uppgav att han inte riktigt förstod vad det var för avslagsbeslut som M.M. vill ha. M.M. svarade då E.Z. samma dag och förklarade att

kommunen har en skyldighet att skicka ett avslagsbeslut till henne, men att hon inte kunde tala om för E.Z. vad ett sådant beslut skulle innehålla.

Inte förrän den 1 mars 2019 fattade kommunen ett överklagbart beslut i ärendet. I beslutet avslog kommunen M.M:s begäran om utlämnande av allmän handling med motiveringen att begärda handlingar inte fanns hos myndigheten.

Det tog alltså nämnden mer än en månad att hantera M.M:s begäran. En så pass lång handläggningstid strider helt klart mot kravet på skyndsamhet i TF.

Nämnden har i sitt svar till JO anfört att en anledning till den långa handläggningstiden var att E.Z. som tog emot M.M:s begäran inte förstod att det rörde sig om en begäran om att få ta del av allmänna handlingar. Med anledning av det vill jag peka på att M.M:s begäran inte var särskilt komplicerad eller svår att förstå, särskilt då M.M. sist i sitt första e-postmeddelande klart angett att det rörde sig om en begäran om att få ta del av allmän handling. Detta gör att utrymmet för missförstånd måste ha varit nästintill obefintligt. Om det ändå var så att E.Z. ansåg att M.M:s begäran var alltför obestämd borde han, i enlighet med den serviceskyldighet som jag redogjort för ovan, genom frågor till M.M. ha försökt reda ut vad begäran närmare avsåg. Det inträffade illustrerar vikten av att en myndighet omgående tar ställning till vad en begäran avser för att undvika att handläggningen fördröjs.

Nämnden har vidare som en förklaring till det inträffade lyft fram att M.M. ofta kontaktar förvaltningen med en mängd synpunkter och kommentarer i olika frågor. Detta kan dock inte på något vis ursäcka den långsamma handläggningen av M.M:s begäran. Nämnden måste organisera sin verksamhet på ett sådant sätt att den skyndsamt kan behandla en begäran om utlämnande av allmänna handlingar även i de fall en enskild återkommande kontaktar myndigheten i skilda frågor.

Omsorgsnämnden i Uppsala kommuns hanteringen av M.M:s begäran den 30 januari 2019 är oacceptabel och nämnden borde ha hanterat hennes begäran betydligt snabbare än vad som kom att ske. För det inträffade förtjänar nämnden kritik.

#### Handläggningen av M.M:s begäran den 26 mars 2019

Av utredningen i ärendet framgår att M.M. i ett e-postmeddelande den 26 mars 2019 begärde att få ta del av en handlingsplan och en riskbedömning. Hon förtydligade även att för det fall kommunen inte skulle lämna ut handlingarna ville hon omgående ha ett avslagsbeslut.

I sin anmälan till JO har M.M. uppgett att kommunen skickade begärda handlingar till henne den 5 april 2019. Nämnden har i sitt remissvar uppgett att handlingarna skickades till M.M., men det framgår inte av nämndens svar när handlingarna skickades. I och med att nämnden i sitt svar till JO inte invänt mot M.M:s beskrivning av det inträffade i denna fråga utgår jag i min bedömning av

handläggningen från de uppgifter som M.M. lämnat om när handlingarna lämnades ut till henne.

Det tog alltså nämnden drygt en vecka att lämna ut begärda handlingar till M.M. Nämnden har inte lämnat någon förklaring till varför M.M:s begäran inte hanterades snabbare. En så långsam hantering av M.M:s begäran i denna del strider mot TF:s krav på skyndsamhet. Omsorgsnämnden i Uppsala kommun kan därför inte undgå kritik för den långsamma handläggningen i denna del.

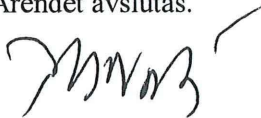
#### Avslutande synpunkter

Jag noterar att nämnden uppger att den kommer att se över sina rutiner vad gäller hanteringen av begäran om utlämnande av allmänna handlingar. Jag är positiv till det eftersom det torde vara avgörande för att något liknande inte ska inträffa igen. Med anledning av att nämnden nu alltså avser att ta tag i detta stannar jag vid den kritik som jag uttalat ovan.

Jag har i dag i ett beslut även riktat kritik mot Äldrenämnden i Uppsala kommun (se JO:s ärende med dnr 3614-2019). I beslutet kritiserar jag nämnden för långsam handläggning av begäran om utlämnande av allmän handling. Mot denna bakgrund finner jag skäl att skicka en kopia av de båda besluten till Kommunstyrelsen i Uppsala kommun för kännedom.

Det som i övrigt har kommit fram i ärendet ger inte anledning till någon ytterligare åtgärd från min sida.

Ärendet avslutas.



Thomas Norling

Ärendet har föredragits av Anders Malmkvist. Byråchefen Marcus Agnvall har deltagit i beredningen.

#### Sändlista

M.M.

Omsorgsnämnden i Uppsala kommun (dnr OSN-2019-0399)

Kommunstyrelsen i Uppsala kommun

## **Kritik mot Äldrenämnden i Uppsala kommun för långsam handläggning av en begäran om att få ta del av allmänna handlingar**

---

### **Anmälan**

I en anmälan som kom in till JO den 15 maj 2019 klagade M.M. på äldreförvaltningen i Uppsala kommun och uppgav i huvudsak följande. Hon begärde den 16 april 2019 att få ta del av en ljudinspelning som hemtjänsten gjort vid ett samtal med en av hennes anhöriga. Hon fick då reda på att inspelningen hade raderats. Hon begärde därefter att få ett överklagbart beslut i saken, men vid tiden för anmälan till JO hade hon ännu inte fått något svar från förvaltningen.

I en komplettering av anmälan uppgav M.M. vidare att hon den 15 april 2019 i ett e-postmeddelande till tre tjänstemän vid förvaltningen begärde att få del av en anmälan som kommunen gett in till Arbetsmiljöverket, men hon fick sedan inte något svar alls.

### **Utredning**

JO begärde att Äldrenämnden i Uppsala kommun skulle yttra sig över M.M:s anmälan.

I sitt svar till JO uppgav Äldrenämnden i Uppsala kommun i huvudsak följande (bilagan här utelämnad):

#### **Bakgrund**

Båda anmälningarna avser nämndens hantering av begäran om allmän handling. Den enskilde (fortsättningsvis M) begärde inledningsvis att få ta del av all epostkommunikation mellan K.G., som arbetar på äldreförvaltningen som verksamhetschef för en hemtjänstenhet, och fyra namngivna tjänstepersoner på omsorgsförvaltningen. De e-postmeddelanden som efterfrågades skickades till M den 11 april 2019.

Sedan M tagit del av innehållet i epostkommunikationen har hon vänt sig dels till K.G. och efterfrågat en nämnd ljudinspelning, dels till P.K. och efterfrågat uppgifter rörande ett ärende hos Arbetsmiljöverket. Hur nämnden hanterat respektive begäran redogörs för i det följande.



**Ärende 1 - begäran om att få ta del av ljudinspelning**

## Hanteringen av begäran

M tog kontakt med K.G. för att begära att få ta del av den nämnda ljudinspelningen. Den 16 april 2019 begärde M att få ett avslagsbeslut avseende inspelningen. Ett sådant beslut skrevs den 23 april 2019. Då kommunens verksamhet är spridd mellan olika lokaler i Uppsala skickades beslutet därefter från beslutsfattaren till registrator via kommunens internpost. Registratorn var den som hanterade begäran och kontakterna med M samt ansvarade för diarieföring i ärendet. Beslutet kom av okänd anledning registrator till handa först den 29 april 2019. Samma dag skickades beslutet via post till M.

M har i anmälan till JO den 15 maj 2019 uppgett att hon inte har fått något beslut. Nämnden har ingen förklaring till detta. En kopia av beslutet har skickats på nytt, se bilaga. Eftersom beslutet innehåller uppgifter som skyddas av sekretess har det skickats via ordinarie postgång till M:s hemadress.

---

## Avslutande kommentar

Nämndens bedömning är att den aktuella anmälan orsakats av att det aktuella beslutet inte kommit fram via ordinarie postgång. Misstaget bedöms ligga utom äldrenämndens kontroll. En kopia av beslutet har emellertid på nytt skickats till M.

**Ärende 2 - begäran om uppgifter rörande anmälan till Arbetsmiljöverket**

## Hanteringen av begäran

Begäran inkom via e-post den 15 april 2019. Den har inte hanterats och någon handling har inte skickats till M. Inte heller har M informerats om att hon har rätt att få ett avslagsbeslut om handlingen inte lämnas ut till henne.

Anledningen till att begäran inte har hanterats är att den helt enkelt har försvunnit i mängden kommunikation. Mailet är ställt till direktören C.J., områdeschefen P.K. samt satt i kopia till verksamhetschefen K.G. Ingen av dem har skickat begäran vidare till registrator.

Normalt sett kommer begäran om allmän handling in till myndigheten via nämndens eller förvaltningens funktionsbrevlådor, och registrator tar tillsammans med eventuell handläggare fram de handlingar som begärts ut och hanterar i övrigt kontakten med enskild. I det nu aktuella ärendet är M anhörig till en person som erhåller insatser från kommunen. M har i sin egenskap som anhörig kontakt med den del av äldreförvaltningen som hanterar utförandet av insatser, i detta fall en hemtjänstenhet. M för en omfattande kontakt med anställda inom förvaltningen, och hennes e-postmeddelanden handlar till stor del om att M är missnöjd med insatserna som ges, med personalens kompetens och med kommunens dokumentation. Den anmälan till arbetsmiljöverket som gjordes och som M har begärt ut, har sin grund i att kommunens personal känner sig trakasserade av M samt att detta präglat verksamheten så till den grad att Arbetsmiljöverket har kopplats in.

Den aktuella begäran var ställd till direktör och områdeschef, med verksamhetschefen satt i kopia. M har härutöver haft omfattande kontakt med såväl områdeschefen som verksamhetschefen. Verksamhetschefen har uppgett att det förmodligen ålåg henne att reagera på begäran men att hon inte förstod att den borde ha skickats vidare till registrator.

Det åligger naturligtvis inte den enskilde att påminna nämnden om vilka handlingar som begärts ut. Det kan dock nämnas att M efter denna händelse har haft flera kontakter med nämnden, då hon bland annat har begärt ut de handlingsplaner som nämnden upprättade som ett led i arbetsmiljöärendet. I

dessas kontakter nämndes inget om den tidigare begäran om den ursprungliga anmälan till arbetsmiljöverket.

---

#### Avslutande kommentar

Nämnden kan konstatera att det saknas tydliga rutiner för hur tjänstpersoner som arbetar ute i verksamheten, och som normalt sett inte hanterar ärenden om utlämnande av allmänna handlingar, ska agera när en begäran om allmän handling kommer in. Nämnden kommer med anledning av detta ärende att se över sina rutiner samt säkerställa att dessa implementeras ordentligt i alla delar av verksamheten. Nämnden kommer även särskilt att se över hur ärenden ska hanteras när en begäran ställs till flera tjänstpersoner samtidigt då det finns en ökad risk för att en sådan begäran hamnar mellan stolarna.

M.M. kommenterade därefter remissvaret.

## Bedömning

### Rättslig reglering

Grundläggande regler om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen, TF. Enligt dessa bestämmelser har var och en rätt att ta del av en handling som förvaras hos en myndighet om den är inkommen till myndigheten eller upprättad där, förutsatt att den inte omfattas av sekretess (2 kap. 1 §§ TF).

Den som begär ut en allmän handling som får lämnas ut ska genast eller så snart det är möjligt och utan avgift få ta del av handlingen på stället. Den som begär det har också rätt att mot en fastställd avgift få en kopia av handlingen. En sådan begäran ska behandlas skyndsamt (2 kap. 15 och 16 §§ TF).

Besked i en utlämnande fråga bör normalt lämnas samma dag som framställningen har gjorts. Någon eller några dagars fördröjning kan dock godtas om det är nödvändigt för att ta ställning till om ett utlämnande får ske. Om framställningen avser eller kräver genomgång av ett omfattande material kan det vara ofrånkomligt med ytterligare dröjsmål.

Enligt huvudregeln i 5 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, ska allmänna handlingar registreras så snart de har kommit in till eller har upprättats hos en myndighet. Handlingar som inte omfattas av sekretess behöver dock inte registreras om de hålls ordnade så att det utan svårighet kan fastställas om de har kommit in eller upprättats. Om det är uppenbart att en allmän handling är av ringa betydelse för myndighetens verksamhet, behöver den varken registreras eller hållas ordnad.

En ovillkorlig registreringskyldighet enligt denna bestämmelse omfattar således endast handlingar för vilka sekretess gäller. När det gäller allmänna handlingar som inte omfattas av sekretess föreligger valfrihet mellan att registrera handlingarna och att hålla dem så ordnade att det utan svårighet kan fastställas om de har kommit in eller upprättats. Myndigheten kan alltså välja att diarieföra en viss typ av offentliga handlingar men hålla en annan typ av sådana handlingar ordnade. Denna möjlighet gäller även för handlingar som endast

förvaras i elektronisk form under förutsättning att åtkomligheten för allmänheten är godtagbar. Det ankommer på den enskilda myndigheten att avgöra vilket tillvägagångssätt som är att föredra för respektive handlingstyp. När myndigheten bestämt sig för ett av systemen måste dock detta tillämpas konsekvent av alla inom myndigheten.

Bestämmelsen i 5 kap. 1 § OSL om att allmänna handlingar ska registreras så snart de har kommit in eller upprättats innehåller inte någon bestämd tidsgräns. JO har emellertid i tidigare beslut (se t.ex. JO 2007/08 s. 565) uttalat att det ligger i sakens natur att registreringen ska ske så snart det är praktiskt möjligt, i normalfallet senast påföljande arbetsdag.

#### Handläggningen beträffande begäran om att få ta del av inspelat samtal

Den 16 april 2019 begärde M.M. att få ta del av ett inspelat telefonsamtal. Hon fick till svar att inspelningen hade raderats. M.M. begärde då samma dag att få ett överklagbart beslut i frågan. M.M. har uppgett att hon vid tiden för anmälan till JO fortfarande inte fått något beslut från nämnden.

Nämnden har i sitt svar till JO uppgett att ett avslagsbeslut skrevs den 23 april 2019, och att detta sedan skickades till kommunens registrator för vidare befordran till M.M. Registratören fick dock beslutet först den 29 april 2019, och ska samma dag ha skickat det vidare till M.M. Nämnden har inte lämnat någon förklaring till varför det tog sex dagar för beslutet att nå registratorn. Nämnden har dock vidhållit att beslutet skickades till M.M., och har även förklarat att beslutet skickats till M.M. på nytt i och med att hon uppgett att hon inte fått det.

Jag bedömer inte att ytterligare utredningsåtgärder från min sida skulle bringa klarhet i huruvida M.M. fått nämndens avslagsbeslut skickat till sig eller inte i april 2019.

Jag kan däremot konstatera att även om det gått till så som nämnden beskriver i sitt remissvar så borde ett avslagsbeslut ha skickats till M.M. betydligt tidigare. M.M:s begäran om att få ta del av ljudinspelningen var inte särskilt komplicerad. Nämnden har i sitt remissvar inte alls redogjort för varför det tog en vecka från M.M:s begäran till dess ett avslagsbeslut skrevs eller varför beslutet sedan inte skickades direkt till registratorn för vidare befordran till M.M. Nämndens handläggning har varit oacceptabelt lång och uppfyller inte kravet på skyndsamhet i TF. Nämnden kan därför inte undgå kritik för hanteringen i denna del.

#### Handläggningen beträffande begäran om att få ta del av anmälan till Arbetsmiljöverket

Den 15 april 2019 begärde M.M. att få ta del av en anmälan till Arbetsmiljöverket. Nämnden har medgett att den inte hanterat M.M:s begäran. Det framgår att M.M. skickade sin begäran via e-post till tre anställda vid nämndens förvaltning och att dessa tre haft chefsbefattningar vid förvaltningen.

Det är därför mycket förvånande att ingen av de tre förmått säkerställa en korrekt handläggning av M.M:s begäran.

Anledningen till det inträffade är enligt nämnden att M.M:s begäran försvunnit i mängden kommunikation. Jag tolkar nämndens remissvar i denna del som att den menar att M.M. ofta kontaktar förvaltningen i olika frågor. Även om det skulle vara så att M.M. kontaktar förvaltningen med en mängd olika frågor är det inte en godtagbar förklaring eftersom myndigheter måste organisera sin verksamhet på ett sådant sätt att de skyndsamt kan behandla en begäran om att få handlingar utlämnade även i de fall när en enskild återkommande kontaktar myndigheten i olika frågor.

Det inträffade tyder på uppenbara brister vid nämndens förvaltning vad gäller hantering av handlingar, samt att myndighetens medarbetare och chefer inte har haft tillräckliga kunskaper om TF:s regelverk när det gäller utlämnande av allmänna handlingar. Det faktum att nämnden tappat bort M.M:s begäran och därmed även misslyckats med att hantera hennes begäran är naturligtvis helt oacceptabelt. Nämnden förtjänar kritik för detta. Jag utgår från att nämnden nu har hanterat M.M:s begäran om att få ta del av den begärda anmälan till Arbetsmiljöverket.


#### Avslutande synpunkter

Jag noterar att nämnden uppger att den har vidtagit åtgärder i syfte att förhindra att något liknande inträffar igen, och jag stannar därför vid den kritik som jag har uttalat ovan.

Jag har i dag i ett beslut även riktat kritik mot Omsorgsnämnden i Uppsala kommun (se JO:s ärende med dnr 4456-2019). I beslutet kritiserar jag nämnden för långsam handläggning av en begäran om utlämnande av allmän handling. Mot denna bakgrund finner jag skäl att skicka en kopia av de båda besluten till Kommunstyrelsen i Uppsala kommun för kännedom.

Det som i övrigt har kommit fram i ärendet ger inte anledning till någon ytterligare åtgärd från min sida.

Ärendet avslutas.



Thomas Norling

Ärendet har föredragits av Anders Malmkvist. Byråchefen Marcus Agnvall har deltagit i beredningen.

Sändlista

M.M.

Äldrenämnden i Uppsala kommun (dnr ALN-2009-0386)

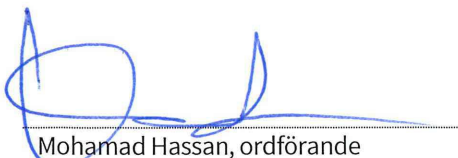
Kommunstyrelsen i Uppsala kommun

## Sammanträdesprotokoll

- Plats och tid:** Digitalt via Teams respektive Bergius, Stationsgatan 12, kl 9.00-11.00
- Närvarande ledamöter:** Mohamad Hassan (L), ordförande  
Sarah Havneraas (KD), vice ordförande  
Asal Gohari Moghadam (S) 9.00-10.00  
Åsa Strahlemo (MP)  
Marmar Moshfeghi (L)  
Charlie Strängberg (F!)  
Johanna Engström (C)  
Fredrik Ahlstedt (M)  
Hanna Victoria Mörck (V)
- Övriga deltagare:** Milena Kraft, ansvarig tjänsteperson och Åsa Tingström, sekreterare samt föredragande tjänstepersoner; Emma Lillskogen, Gunilla Sjöblom, Andreas Christoffersson, Ola Barghouthi, Kristina Eriksson och Elin Forsling
- Utses att justera:** Hanna Victoria Mörck (V)                      **Paragrafer:** 17-26

**Justeringens plats och tid:**

**Underskrifter:**

  
Mohamad Hassan, ordförande

  
Åsa Tingström, sekreterare

  
Hanna Victoria Mörck, justerare

**§ 17****Val av justeringsperson samt datum och plats för justering**

Jämställdhetsrådet utser Hanna Victoria Mörck att tillsammans med ordföranden justera dagens protokoll den 16 september på Stationsgatan 12

**§ 18****Fastställande av föredragningslista**

Jämställdhetsrådet fastställer utsänd föredragningslista

**§ 19****Jämställdhet i kommunens trygghetsskapande insatser i Gottsunda och Gränby****19.1 Kommunövergripande inramning**

Föredragande: Emma Lillskogen, kommunledningskontoret

Se bilaga 1 för dokumentation

**19.2 Insatser inom Uppsala fritid och ungdomsjouren**

Föredragande: Gunilla Sjöblom, Kulturförvaltningen

Se bilaga 1 för dokumentation

**19.3 Utbildnings- och jobbcener**

Föredragande: Andreas Christoffersson, Arbetsmarknadsförvaltningen

Se bilaga 1 för dokumentation

**19.4 Nätverk för kvinnor i Gottsunda**

Föredragande: Ola Barghouthi, kommunledningskontoret

Se bilaga 1 för dokumentation

## § 20

### Revidering av riktlinje för jämställdhetspriset

Föredragande: Kristina Eriksson, kommunledningskontoret

Jämställdhetsprisets riktlinje behöver revideras, bland annat för att följa nuvarande styrning och praktiska förutsättningar för utdelning av priset. Jämställdhetsrådet beslutar att godkänna bilaga 2, Revidering av riktlinje för Uppsala kommuns jämställdhetspris och skicka denna handling vidare till kommunstyrelsen för beslut.

## §21

### Jämställdhetspriset 2021

Föredragande: Milena Kraft, kommunledningskontoret

Se bilaga 1 för dokumentation. Nomineringsperioden för priset kommer att pågå under oktober-december. I januari-februari tar jämställdhetsrådet beslut om finalister, vinnare samt hedersomnämningen. Prisutdelning kommer att ske den 8 mars. Två förslag har tagits fram; antingen att hålla i prisceremonin på Reginateatern där det också finns utrustning för livestreaming vid behov eller i samarbete med Kulturpunkten eller Gottsunda dans och teater. Rådet tycker att båda förslagen är bra, men att en digital lösning borde förberedas. Presidiet får i uppdrag att föra diskussionen vidare tillsammans med ansvariga tjänstepersoner.

## §22

### Jämställdhetsrådets höstevent 25 november

Föredragande: Milena Kraft, kommunledningskontoret

Se bilaga 1. Information ges om att rådet förväntas delta, men att det endast är ordförande och vice ordförande som kommer att delta i det avslutande panelsamtalet.

## §23

### HBQT

Föredragande: Elin Forsling, kommunledningskontoret

Se bilaga 1 för dokumentation.



## §24

### Uppsala kommuns jämställdhetsbokslut

Föredragande: Milena Kraft och Kristina Eriksson, kommunledningskontoret

Se bilaga 1 för dokumentation

I efterföljande diskussion lyfter rådet att det vore intressant att jämföra jämställdhetsbokslutet med det ekonomiska bokslutet. En resurskartläggning pågår och första delrapporten ska komma i slutet av året. En dragning av detta önskas vid kommande sammanträde. Vissa nämnder har integrerat jämställdhetsfrågan i den generella uppföljningen medan andra endast följer upp rena jämställdhetsuppdrag. Det finns en viss skillnad i vilken vikt frågan har mellan ledningsnivå och verksamheter. Jämställdhetsrådets medlemmar tipsas om att efterfråga jämställdhetsperspektivet i underlag i exempelvis nämnder för att öka efterfrågan på uppföljning.

## §25

### Övriga frågor

Inga övriga frågor behandlades.

## §26

### Nästa möte

Nästa möte sker den 25 november i samband med det utåtriktade evenemanget på stadsbiblioteket. Nästa ordinarie möte sker den 9 december.