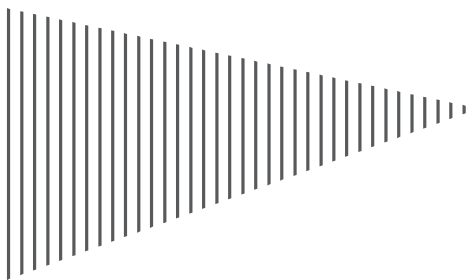


Valdemarsviks kommun

Granskning av kommunstyrelsens dokumenthantering



Innehållsförteckning

SAMMANFATTANDE BEDÖMNING OCH REKOMMENDATIONER	2
1 INLEDNING.....	3
1.1 BAKGRUND	3
1.2 SYFTE	3
1.3 AVGRÄNSNINGAR	3
1.4 ANSVARIGA STYRELSER/NÄMNDER OCH AVGRÄNSNING	3
1.5 REVISIONSKRITERIER.....	3
1.6 METOD OCH GENOMFÖRANDE	4
2 LAGAR OCH FÖRORDNINGAR SOM REGLERAR DOKUMENTHANTERINGEN.....	4
3 KOMMUNENS STYRDOKUMENT OCH ANVISNINGAR FÖR DOKUMENTHANTERINGEN.....	5
3.1 ARKIVREGLEMENTE	5
3.2 AVGIFT FÖR KOPIERING AV ALLMÄNNA HANDLINGAR.....	6
3.3 RIKTLINJER FÖR DOKUMENT- OCH ÄRENDEHANTERING	6
3.4 DOKUMENTHANTERINGSPLANER, ARKIVBESKRIVNINGAR OCH ARKIVFÖRTECKNINGAR.....	7
3.5 ARBETS- OCH RUTINBESKRIVNINGAR.....	8
4 ANSVARSFÖRDELNING AV DOKUMENTHANTERINGEN OCH SYSTEMSTÖD	9
4.1 KOMMUNSTYRELSENS ANSVAR	9
4.2 SERVICE OCH ADMINISTRATIONSAVDELNINGENS UPPDRAG OCH BESKRIVNING AV KANSLIENHETEN.....	9
4.3 ORGANISERING AV REGISTRATORER PÅ SEKTORERNA.....	10
4.4 ÄRENDEHANTERINGSSYSTEMET CASTOR.....	10
5 REGISTRERING, DIARIEFÖRING, GALLRING OCH ARKIVERING	11
5.1 REGISTRERING- OCH DIARIEFÖRING	11
5.2 GALLRING OCH ARKIVERING	12
6 KOMMUNENS MÖJLIGGÖRANDE AV ATT TA DEL AV ALLMÄNNA HANDLINGAR.....	13
6.1 PUBLICERADE PROTOKOLL OCH KALLELSER	13
6.2 POSTLISTA PÅ KOMMUNENS WEBBPLATS OCH STICKPROVSGRANSKNING	13
7 UPPFÖLJNING AV DOKUMENTHANTERINGEN.....	14
7.1 INTERNKONTROLLPLAN	14
7.2 UPPFÖLJNING GENOM KOMMUNSTYRELSENS RESPEKTIVE KOMMUNSTYRELSENS ARBETSUTSKOTTETS PROTOKOLL.....	14
8 SVAR PÅ REVISIONSFRÅGOR.....	15
BILAGA 1 KÄLLFÖRTECKNING	18
BILAGA 2 LAGAR OCH FÖRORDNINGAR.....	19
BILAGA 3 STICKPROVSGRANSKNINGEN.....	24
KÄLLFÖRTECKNING	25

Sammanfattande bedömning och rekommendationer

EY har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna gjort en granskning med syftet att bedöma om befintliga system och rutiner för ärendehantering och allmänna handlingar är ändamålsenliga och tillgodoser de krav som framgår av gällande lagstiftning.

Kommunen har fler styrdokument som anger hur dokumenthanteringen ska bedrivas. Även finns arbets- och rutinbeskrivningar som beskriver hur till exempel diarieföring ska utföras. Flera av styrdokumenterna är i behov av revidering och förtydligande för att vara aktuella och i enlighet med de bestämmelser som reglerar dokumenthantering. Samtidigt överlappar flera av dokumenterna varandra varav de bör konsolideras för en mera sammanhållen styrning. Således bedöms styrdokument och arbets- och rutinbeskrivningar vara delvis ändamålsenliga. Det bör dock noteras att ett arbete pågår med att revidera dokumenthanteringsplanerna.

Diarieföring sker i huvudsak i ett ärendehanteringssystem, Castor. I systemet finns ett diarium per sektor vilket är i enlighet med de krav som framgår av offentlighets- och sekretesslagen. Att diarieföringen sker i huvudsak i Castor främjar kontroll och effektivitet. Vi ser positivt på det utvecklingsarbete som är planerat att ske under första kvartalet 2017. Rimligtvis bör fler användare i systemet öka kontrollen och effektiviteten.

Granskningen visar att arbetsgången för rensning, gallring, avslut och arkivering av ärenden inte alltid följs av handläggarna. Samtidigt är kommunarkivet inte uppdaterat och arkivarbetet har tvingats nedprioriterats för andra uppgifter. Med utgångspunkt i detta bedömer vi att arkivarbetet är delvis ändamålsenligt och behöver således stärkas så att det bedrivs i enlighet med aktuella lagar och förordningar.

Kommunen möjliggör på flera sätt för medborgare att ta del av kommunens allmänna handlingar. Protokoll till kommunfullmäktige och kommunstyrelsen samt dess utskott finns publicerade på kommunens webbplats. Även finns kallelse till kommunfullmäktiges och kommunstyrelsens kommande sammanträde publicerad.

Vi har kontrollerat kommunens tillämpning av offentlighetsprincipen genom att 10 handlingar begärts ut. Stickprovsgranskningen har visat att 8 handlingar lämnades ut mellan 1-2 dygn. Övriga 2 handlingar lämnades inte ut med stöd av sekretess. Denna hantering bedöms som godkänd.

Mot bakgrund av vad som framkommit i granskningen ger vi kommunstyrelsen följande rekommendationer.

- ▶ Revidera delegationsordningarna **enligt vad som framkommer i granskningen.**
- ▶ Säkerställ att arkivarbetet bedrivs i enlighet med krav som ställs på arkivarbetet.
- ▶ **Fastställ anvisningar för arkivmyndigheten tillika kommunstyrelsen tillsynsarbete.**
- ▶ **I det pågående arbetet med att revidera dokumenthanteringsplanerna bör samordning ske så att även övriga myndigheters dokumenthanteringsplaner revideras.** Även bör revidering av arkivbeskrivning och arkivförteckning inkluderas i arbetet.
- ▶ Konsolidera riktlinjer för dokument- och ärendehantering och övriga dokument som till exempel arbets- och rutinbeskrivningar för en mera sammanhållen styrning av dokumenthanteringen.

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Offentlighetsprincipen är central för den svenska förvaltningen inom stat, landsting, regioner och kommuner. Medborgarna har enligt Tryckfrihetsförordningen rätt att ta del av allmänna handlingar. Ytterligare bestämmelser i förvaltningslagen, offentlighets- och sekretesslagen, arkivlagen, personuppgiftslagen och arkivförordningen skapar tillsammans en långtgående skyldighet för myndigheter att upprätta rutiner för dokumenthantering, som implicerar registrering, diarieföring och arkivering av ärenden och handlingar.

Revisorerna har utifrån risk- och väsentlighetsanalys valt att under 2016 genomföra en granskning av kommunstyrelsens dokumenthantering.

1.2 Syfte

Syftet med granskningen är att bedöma om befintliga system och rutiner för ärendehantering och allmänna handlingar är ändamålsenliga och tillgodoser de krav som framgår av gällande lagstiftning.

För att uppnå syftet med granskningen besvaras följande delfrågor:

- ▶ Finns aktuella styrdokument avseende dokumenthantering?
- ▶ Bidrar system och rutiner för diarieföring till en effektiv dokumenthantering?
- ▶ Är ansvarsfördelning, befogenheter och organisation tydlig och i överensstämmelse med aktuell lagstiftning?
- ▶ Hur sker registrering av allmänna handlingar, både inkommande, utgående och inom kommunstyrelsen upprättade?
- ▶ Arkiveras och gallras ärenden och handlingar på ett lämpligt sätt?
- ▶ Tillgodoses allmänhetens rätt till insyn i kommunstyrelsens verksamhet?
- ▶ Finns en systematisk uppföljning och kontroll av kommunens dokumenthantering?

1.3 Avgränsningar

I syftet benämns ärendehantering, inom ramen för granskningen omfattar det inte själva hanteringen av de ärenden som ska behandlas av kommunstyrelsen.

1.4 Ansvariga styrelser/nämnder och avgränsning

Kommunstyrelsen

1.5 Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses bedömningsgrunder som används i granskningen för analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterierna hämtas ifrån lagar och förarbeten eller interna regelverk, policyer och fullmäktigebeslut. Kriterier kan också ha sin grund i jämförbar praxis eller erkänd teoribildning.

I denna granskning utgörs revisionskriterierna av:

- ▶ Arkivförordning (1991:446) och Riksarkivets föreskrifter (RA-FS 2013:4)
- ▶ Arkivlagen (1990:782)
- ▶ Förvaltningslagen (1986:223)
- ▶ Kommunallagen (1991:900)
- ▶ Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)
- ▶ Personuppgiftslagen (1998:204)
- ▶ Tryckfrihetsförordningen (1945:105)
- ▶ Kommunens arkivreglemente

1.6 Metod och genomförande

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier och intervjuer. Granskade dokument framgår av bilaga 1.

Intervjuer har genomförts med registrator på kanslienheten (benämns i rapporten som huvudregistrator), kommunchef tillika tf. kanslichef och administrativ handläggare på sektor samhällsbyggnad och kultur. Kompletterande uppgifter har inhämtats från dels sektorschef på sektor stöd och omsorg, dels från sektorsamordnare samt skolintendent på sektor barn, utbildning och arbetsmarknad. Samtliga intervjuade har getts möjlighet att faktagranska revisionsrapporten.

En stickprovskontroll har genomförts i syfte att kontrollera efterlevnad av lagkrav samt hur kommunstyrelsen tillämpar offentlighetsprincipen. 10 handlingar (se bilaga 2) har valts ut utifrån publicerad postlista på kommunens webbplats och begärts ut via kommunens officiella brevlåda¹. Begäran har skickats från anonyma e-postadresser och handlingarna har ombetts sändas till densamma.

Utlämnande av de begärda handlingarna har granskats utifrån följande frågor:

- ▶ Utlämnades handling?
- ▶ Hur lång tid tog handläggningen?
- ▶ Frågade handläggaren efter namn eller syfte med att begära ut handlingen?
- ▶ Bifogas besvärshänvisning i de fall någon del av handlingen inte kunnat lämnas ut med hänvisning till bestämmelser i till exempel offentlighets- och sekretesslagen och/eller personuppgiftslagen (PUL)?

2 Lagar och förordningar som reglerar dokumenthanteringen

I detta avsnitt beskrivs de lagar och förordningar som reglerar dokumenthanteringen. För att ge en överblick av lagarna och förordningarna presenteras dessa i en matris. I bilaga 2 ges en närmare redogörelse över respektive lags och förordnings bestämmelser avseende dokumenthantering.

Tryckfrihetsförordningen	Definierar vad en handling är och fastslår bestämmelser om rätten att ta del av allmänna handlingar. Denna rätt benämns offentlighetsprincipen.
Offentlighets- och sekretesslagen	Anger bestämmelser för myndigheters och vissa andra organs registrering, utlämnande och övrig hantering av allmänna handlingar.
Förvaltningslagen	Reglerar hur myndigheter ska gå tillväga vid sin behandling av olika ärenden som till exempel begäran av allmän handling.

¹ kommun@valdemarsvik.se

Arkivlagen	Innehåller bestämmelser om hur myndigheters arkiv och information ska vara strukturerad.
Arkivförordningen och riksarkivets föreskrifter	Reglerar arkivmyndighetens tillsynsarbete och arkivering av allmänna handlingar. Föreskrifterna anger kraven vid förvaring av allmänna handlingar.
Personuppgiftslagen	Anger regler för hur personuppgifter får behandlas, till exempel vid diarieföring av allmän handling i ärendehanteringssystem och utlämnande av allmän handling via e-post.
Kommunallagen	Anger närmare bestämmelser avseende fullmäktiges delegering och nämndernas delegering av beslut.

3 Kommunens styrdokument och anvisningar för dokumenthanteringen

3.1 Arkivreglemente

Kommunens arkivreglemente antogs av fullmäktige den 31 oktober 2011 och gäller för fullmäktige och kommunens myndigheter².

Enligt reglementet är kommunstyrelsen arkivmyndighet. Den har tillsynsansvar över myndigheternas arkivbildning och arkivvård. Vidare ska arkivmyndigheten bland annat ge råd till myndigheterna i arkivfrågor, hålla handlingar tillgängliga enligt offentlighetsprincipen, ansvara för de arkiv som överlämnats³ till den och gallra bland de överlämnade handlingarna.

Arkivmyndigheten har rätten att utfärda riktlinjer som behövs för en god arkivvård i kommunen. Enligt de intervjuade har sådana riktlinjer inte tagits fram.

Enligt reglementet ska arkivmyndighetens arkiv, kommunarkivet, administreras av en arkivarie. Enligt de intervjuade finns ingen utnämnd arkivarie utan intervjuad huvudregistrator sköter det dagliga arkivarbetet.

Varje myndighet ansvarar för sitt eget arkiv. Hos varje myndighet ska det finnas en eller flera arkivhandläggare. I rollen som arkivhandläggare ingår bland annat ansvar för att dokumenthanteringsplaner, arkivförteckningar och arkivbeskrivningar utarbetas, se till att arkivbildningen sker enligt dokumenthanteringsplan och att handlingar gallras. Arkivhandläggare ska även bevaka arkivfrågor vid förändring i organisation och rutiner samt förbereda och ombesörja leverans till kommunarkivet.

Varje myndighet ska upprätta arkivbeskrivning, arkivförteckning och dokumenthanteringsplan. I det senare dokumentet ska myndighetens allmänna handlingar redovisas.

Allmänna handlingar ska alltid förvaras under betryggande former som innebär att arkivlokalen ska vara skyddad mot fukt, vatten, skadlig klimat- och miljöpåverkan, rök och

² Med myndigheter avses kommunstyrelsen och övriga nämnder, revisorerna samt andra kommunala organ med självständig överenskommelse.

³ Arkivmyndigheten kan överta arkivhandlingar enligt överenskommelse eller enligt bestämmelser i arkivlagen eller annan författning. Av dokumenthanteringsplanen framgår när överlämnande ska ske.

brand. Lokalen ska vidare ge skydd mot stöld och olaga intrång. I det fall myndigheten saknar arkivlokal eller under viss tid måste förvara handlingarna utanför arkivlokal ska handlingarna placeras i skåp som ger motsvarande skydd.

3.2 Avgift för kopiering av allmänna handlingar

År 2010 antog fullmäktige vilka avgifter som ska tas ut vid kopiering av allmänna handlingar. Kopiering av de första 9 sidorna är gratis, därutöver kostar varje sida 2 kr. Avgift för färgkopia är 7 kr per sida, för avskrift (betyg) utgår en avgift om 90 kr per påbörjad fjärdedels arbetstimme. Avgifterna finns publicerad på kommunens webbplats.

3.3 Riktlinjer för dokument- och ärendehantering

I oktober 2010 antogs riktlinjer för dokument- och ärendehantering. Riktlinjerna omfattar samtliga nämnder och bolag och syftar till att hjälpa kommunens anställda i det dagliga arbetet med hantering av handlingar. Tillämpning av riktlinjerna ska säkerställa en god och kvalitativ dokumenthantering.

Myndighetens post ska hanteras av en registrator och vid dennes frånvaro av utsedd ersättare. Handlingar som inkommer via post ska öppnas och ankomstregistreras och fördelas av registrator. Medarbetare är skyldiga att dagligen kontrollera sin e-postbrevlåda och avgöra om det finns handlingar som ska hanteras och eventuellt diarieföras.

I riktlinjerna anges tre registreringsmetoder: systematisk förvaring, objektsregistrering och diarieföring. Systematisk förvaring innebär att allmänna handlingar hålls ordnade på ett så sätt att de är sökbara.

De två senare metoderna innebär att inkommen handling registreras och skannas in för att sammankopplas med diariet. Handlingar som behandlas i nämnd/utskott och/eller där det kan finnas behov av att kunna återsöka handlingen ska diarieföras i kommunens ärendehanteringssystem Castor. Handlingen kan antingen diarieföras i ett befintligt ärende eller i ett nytt. Oavsett ska diarieförda ärenden förses med en diarieplans- eller fastighetsbeteckning. Handlingar som omfattas av sekretess ska registreras med undantag för till exempel färdtjänsthandlingar, handlingar som hör till enskildas personer inom socialtjänsten och LSS. Om det innebär diarieföring i Castor eller i något annat verksamhetssystem anges inte.

Objektsregistrering innebär att ärenden knyts till vissa objekt. Ärendena får en objektskod, exempelvis en fastighetsbeteckning.

Ärenden som registreras ska tilldelas en ärendemening, vilken ska vara utformad i en kort sammanfattande rubrik som anger vad ärendet handlar om. Ärendemeningen bör även innehålla lämpliga sökord.

3.3.1 Utlämnande av allmän handling, sekretessprövning och delegationsordningar

Enligt riktlinjerna ska utlämnandet ske skyndsamt men alltid föregås av en sekretessprövning. I första hand är det registrator eller ansvarig handläggare som gör bedömningen. Riktlinjerna anger att kommunchef och sektorscheferna har delegation att pröva utlämnandet av allmän handling. Detta anges också i kommunstyrelsens delegationsordning.

Utöver kommunstyrelsens delegationsordning noterar vi att sektor barn, utbildning och arbetsmarknad har en egen delegationsordning. Av den framgår också att sektorschef har delegation på att besluta om utlämnande av allmän handling.

Vi noterar också att sektor stöd och omsorg har två delegationsordningar: en för individ- och familjeomsorgen och en för vård och omsorg. I delegationsordning för vård- och omsorg står att läsa att "handläggning av ärendet" har delegation att besluta om utlämnande av allmän handling till enskild eller annan myndighet⁴. Vidare anges att sektorschef har delegation att besluta om avslag på begäran om utlämnande av handling till enskild eller annan myndighet⁵.

Av individ- och familjeomsorgens delegationsordning framgår att enhetschef har delegation att besluta om utlämnande av allmän handling till enskild eller annan myndighet. Beslut om avslag på begäran om utlämning ligger i likhet ovan nämnda delegationsordning på sektorschef.

3.3.2 Avslut av ärenden

Färdigbehandlade ärenden ska avslutas och lämnas till registrator för arkivering. Innan avslut av ärendet ska det ha rensats från icke allmänna handlingar (minnesanteckningar och andra handlingar) och handlingar av obetydlig karaktär. Gallring ska göras enligt antagna gallringsrutiner som anges i dokumenthanteringsplan.

Utöver vad arkivreglementet anger ska arkivering ske i brandsäkra utrymmen och allmänna handlingar som förvaras i arkiv sorterade enligt diarieplan eller på objekt.

3.4 Dokumenthanteringsplaner, arkivbeskrivningar och arkivförteckningar

För kommunstyrelsens verksamhet finns följande dokumenthanteringsplaner: sektor barn och utbildning, sektor marknad och kultur, sektor socialtjänst, sektor teknisk service/myndighetsnämnd, sektor teknisk service, sektor vård och omsorg, sektor vård och omsorg myndighetsnämnd och avdelning service och administration.

Dokumenthanteringsplanerna upprättades 2011 och reviderades delvis 2013. De följer samma mall⁶. Vi noterar att dokumenthanteringsplanerna inte överensstämmer med nuvarande organisation (den beskrivs i nästa kapitel). Även noteras att överförmyndare, som är en egen myndighet, är en del av sektor vård och omsorg myndighetsnämnds dokumenthanteringsplan.

Enligt de intervjuade har ett arbete inletts med att revidera dokumenthanteringsplanerna. En arbetsgrupp har formats där intervjuad huvudregistrator, två handläggare och kommunsekreterare från kansliheten, en administrativ handläggare från respektive sektor

⁴ Av delegationsordningen beskrivs att beslut om att lämna handling fattas av den som har handlingen i sin vård om inte viss befattningshavare enligt arbetsledning eller särskilt beslut skall göra detta. Lämnas inte handling ut ska 23-25 § samt första meningen 30 § FL tillämpas vid överklagande.

⁵ Anmärkning enligt delegationsordningen: Lämnas inte handling ut ska 23-25 § samt första meningen 30 § FL tillämpas vid överklagande.

⁶ I mallen ska följande uppgifter redovisas: handlingstyp, beskrivning, registrering digitalt/systematisk förvaring, förvaringsplats, gallras/bevaras, leverans centralarkiv och kommentar/ev. sekretess.

och en person från miljökontoret i Söderköpings kommun⁷ ingår. Huvudregistratorn har en sammankallande funktion.

Kommunen har enligt huvudregistratorn haft arkivsystemet Klara men föregående arkivarie har aldrig fört in några uppgifter i systemet så det sades upp för några månader sedan. Den arkivförteckning som finns är i pappersformat i pärmar som förvaras i arkivet och på ett USB-minne. Av intervju framkommer att arkivbeskrivning och arkivförteckning är i behov av revidering.

3.5 Arbets- och rutinbeskrivningar

Utöver styrdokumentet ovan finns ett antal arbets- och rutinbeskrivningar avseende dokumenthantering. Exempel är arbetsbeskrivning för posthantering, rutinbeskrivning för avslut av ärende och faktablad för registrering av allmän handling och gallring, rensning samt arkivering.

Samtliga styrdokument, arbets- och rutinbeskrivningar finns publicerade på kommunens intranät. De intervjuade känner till dokumenten och använder dessa som stöd i det dagliga arbetet. Nyanställda beskrivs i intervjuer få information om styrdokumentet och arbets- och rutinbeskrivningar. Därefter får medarbetarna information vid behov.

Administratör på sektor barn, utbildning och arbetsmarknad beskriver att medarbetarna på sektorn har en gemensam katalog på en server där olika dokument sparas ned som medarbetarna behöver. Detta uppges fungera bra i det fall en medarbetare är sjuk eller borta en längre period.

3.6 Bedömning

Kommunen har flera styrdokument och arbets- och rutinbeskrivningar med bäring på dokumenthantering. De är kända och tillämpas av de intervjuade.

Vi bedömer att dokumenthanteringsplaner, arkivbeskrivning och arkivförteckning är i behov av revidering. I dagsläget är dokumenthanteringsplanerna inte fullt ut anpassade till nuvarande organisation.

Arkivreglementet anger att varje myndighet ska upprätta en dokumenthanteringsplan. Vi bedömer att överförmyndaren är en egen myndighet och ska då i enlighet med arkivreglementet upprätta en egen dokumenthanteringsplan; inte vara en del av sektor vård och omsorgs dokumenthanteringsplan.

Vi bedömer det som relevant att det har påbörjats ett revideringsarbete av dokumenthanteringsplanerna där befattningshavare från de olika sektorerna samt kontor deltar. I detta arbete bör kommunstyrelsen samordna så att kommunens övriga myndigheters dokumenthanteringsplaner revideras. Även bör revidering av arkivbeskrivning och arkivförteckning inkluderas i revideringsarbetet.

Ett antal upprättade dokument har bäring på dokumenthantering, som på olika sätt överlappar varandra. Utan en tydligt uttalad inbördes ordning och prioritering föreligger risk

⁷ Valdemarsviks kommun och Söderköpings kommun har sedan 1 mars 2016 ett gemensamt miljökontor. Miljökontoret arbetar mot Valdemarsviks miljö- och stadsbyggnadsnämnd och Söderköpings samhällsbyggnadsnämnd.

för otydlighet. Därför bör dokumenten konsolideras för en mera sammanhållen styrning av dokumenthanteringen.

Det är relevant att kommunen antagit riktlinjer för delegation så att delegationsordningars struktur och innehåll är enhetliga. Det noteras att riktlinjerna ingår i kommunstyrelsens delegationsordning, normalt är styrdokument fristående som sedan olika dokument förhåller sig till.

Med utgångspunkt i delegationsordningarna konstaterar vi att det är otydligt vem eller vilka som har delegation att besluta om utlämnande av handlingar. Det är också otydligt vad skillnaden är mellan lydelsen ”beslut om utlämnande av allmän handling inom respektive ansvarsområde” och ”beslut om avslag på begäran om utlämnande av allmän handling till enskild eller myndighet”. Vidare saknar delegationsordningarna formuleringar om hur och i vilken form delegationsbeslut ska återrapporteras till kommunstyrelsen.

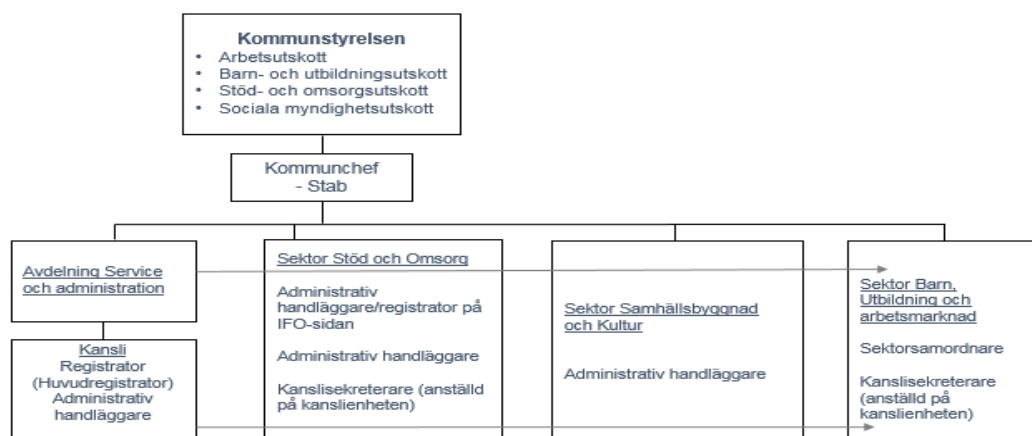
4 Ansvarsfördelning av dokumenthanteringen och systemstöd

4.1 Kommunstyrelsens ansvar

Kommunstyrelsen har enligt figuren nedan fyra beredande och verkställande utskott. Enligt kommunstyrelsens reglemente har arbetsutskottet ansvaret för förvaltningsfrågor kring bland annat ledning och styrning och administration.

Kommunstyrelsens verksamhet är, som figuren nedan visar, organiserad i tre sektorer och en avdelning. I den senare ingår kanslienheten. Den tillsammans med avdelning service och administration arbetar och servar de övriga sektionerna med både registrering och sekreterarskap, löner, ekonomi m.m.

Figur 1 – Kommunstyrelsens organisering av de tjänstemän som sköter dokumenthanteringen



4.2 Service och administrationsavdelningens uppdrag och beskrivning av kanslienheten

Av service- och administrationsavdelningens verksamhetsplan 2016 framgår att avdelningen har ett samordnande uppdrag och ansvar att stödja bland annat tjänstemannaledningen. I ansvaret ingår att arbeta med ett strategiskt ledningsperspektiv, vara normsättande i tillämpning av policys och riktlinjer och verkställa ledningens beslut. Avdelningen har även

ansvar att utveckla bland annat ärendehantering och IT. Uppdraget ska fullgöras genom att initiera ärenden/övergripande frågor av kommungemensam eller sektorsspecifik karaktär avseende policy, riktlinjer och rutiner, ta fram förslag till nya eller reviderade styrdokument och att stödja organisationens verksamhetsutveckling med stöd av IT. Därtill kommer uppdraget att stödja sektorernas arbete på både strategisk och operativ nivå med anvisningar och information, samt ta fram beslutsunderlag och genomföra utredningar

Avdelningen har fyra målsättningar: att deras arbete ska präglas av god tillgänglighet och gott bemötande, att effektiviteten i arbetsprocesserna ska öka inom alla verksamhetsområden, att avdelningen ska ansvara för införandet av nya lösningar samt att avdelningen ska driva på implementeringen så att nyttjandegraden är optimal.

4.2.1 Kanslienheten

Kanslienheten leds i dagsläget av kommunchefen fram tills personal- och kanslichef börjar sin tjänst i januari 2017. Utöver personal- och kanslichef och huvudregistrator består kanslienheten av en kommunsekreterare med arbetsledarfunktion, en kanslisekreterare och en administrativ handläggare. Utöver dessa personer så jobbar två personer i växeln/receptionen som också ingår i kanslienheten.

Utifrån intervjuerna uppfattar vi att huvudregistratorn har ett övergripande ansvar för att hålla ihop kommunstyrelsens dokumenthantering. Som figuren visar bistår kanslisekreteraren sektor stöd och omsorg och sektor barn, utbildning och arbetsmarknad med registrering av handlingar

4.3 Organisering av registratorer på sektorerna

Som figuren ovan illustrerar har varje sektor en eller flera befattningshavare med ansvar för registrering.

Då organisationen är på pass liten och att träffar sker varje dag i det dagliga arbetet ser de intervjuade inget behov av bokade möten för till exempel kunskapsutbyte och utvecklingsarbete.

4.4 Ärendehanteringssystemet Castor

Enligt de intervjuade används ärendehanteringssystemen Castor och Procapita för diarieföring. Det senare ärendehanteringssystemet används enbart av sektor stöd och omsorg. Vilket system som ska användas för respektive handlingstyp anges i respektive dokumenthanteringsplan. Personal- och kanslichef och huvudregistrator är systemägare respektive systemförvaltare för Castor. Huvudregistrator beskriver att denne utbildar medarbetare i användning av systemet och bistår med support.

Intervjuad huvudregistrator och registratorerna har administratörbehörighet i Castor. Det innebär att de har behörighet att exempelvis diarieföra, skapa nya ärenden och avsluta ärenden. I dagsläget arbetar vissa i Castor, främst nyanställda, medan andra arbetar "utanför systemet". De som arbetar i Castor är så kallade användare med läs- och skrivbehörigheter. En intervjuperson beskriver att ledningen inte varit tydlig i sin styrning av Castor, d.v.s. i vilken grad det ska användas.

I intervjuerna beskrivs att kommunen tillsammans med leverantören av Castor, Prosona, kommer att genomföra ett gemensamt utvecklingsarbete under första kvartalet 2017. Planen

är att göra en systemuppdatering, kartlägga effektivitetsområden i systemet och lansera nytt utbildningsmaterial. Därefter är avsikten att samtliga ska ges behörighet och förutsättningar att arbeta i Castor.

Intervjupersonerna upplever Castor som användarvänligt och lättillgängligt. Inom ramen för granskningen har vi inte tillfrågat användare på sektorerna om deras uppfattning av systemet.

4.5 Bedömning

Vi ser positivt på utvecklingsarbetet av Castor och att det i samband med systemuppdateringen tas ett ytterligare steg i användning av systemet. Mot bakgrund av tidigare erfarenhet avseende införandet av Castor, är det av vikt att ledningen i det kommande utvecklingsarbetet är tydlig i sin ledning och styrning av användningen av Castor.

5 Registrering, diarietföring, gallring och arkivering

5.1 Registrering- och diarietföring

Vi har inhämtat statistik från Castor för att ge läsaren en uppfattning om antalet ärenden och inkomna handlingar. Under 2015 registrerades ca 10 500 handlingar och 1418 ärenden skapades. Per den 18 november 2016 har ca 10 725 handlingar registrerats vilket är en ökning i jämförelse med föregående år. Antalet hittills skapta ärenden är 898. Enligt uppgift från huvudregistratorn bör antalet ärenden vara lägre i år jämfört med 2015 eftersom att miljökontorets handlingar diarietförs i ett annat system.

Kommunstyrelsen har ett diarium för varje sektor med specifika diarienummer. Vi noterar att kommunstyrelsens olika diarium med diarienummer inte är dokumenterade i några av styrdokumenterna.

Huvudregistratorn beskriver att denne och administrativ handläggare på kanslienheten ansvarar för den dagliga posthanteringen. Det innebär öppnande och ankomststämplande av inkomna handlingar. Vilka handlingar som ska diarietföras av huvudregistrator och övriga sektorer anges i dokumenthanteringsplaner. Enligt huvudregistratorn finns inga stora mängder dokument som förvaras systematiskt i pärmar. Kansliet har haft samma pärm för 2015 och 2016 med en flik för varje år.

Handlingar som huvudregistrator ansvarar för diarietförs i Castor. Sedan överlämnas handlingen med tillhörande akt till berörd handläggare som ansvarar för den tills att ärendet kan avslutas. Vissa ärenden och akter förvaras dock i närarkivet som enligt uppgift från huvudregistratorn finns på varje sektor.

Handlingar som ska registreras av sektorsregistratorn läggs, efter ankomststämplande, i deras postfack. Inkommen e-post vidarebefordras till dem.

På sektor barn, utbildning och arbetsmarknad diarietför sektorsamordnaren merparten av sektorns handlingar. Även kanslisekreteraren diarietför handlingar.

Enligt intervjuad administrativ handläggare på sektor samhällsbyggnad och kultur är registrering och diarietföring av handlingar uppdelad mellan denne och kanslienheten.

Det beskrivs att en av de två administrativa handläggarna/ på sektor stöd och omsorg nyligen börjat sin anställning och är under upplärning. I dagsläget registrerar och diarietför

kanslienheten sektorns handlingar. Framgent kommer kansliet att stötta med registrering och diarieföring då dessa uppgifter är en liten del av dennes tjänst. Även kanslissekreteraren diarieför handlingar.

Huvudregistratorn beskriver sökning efter en handling görs först i Castor och sedan görs en sökning i pärmar.

5.2 Gallring och arkivering

Enligt de intervjuade ansvarar handläggaren för sitt ärende fram tills att det ska avslutas. Innan avslut ska handläggaren rensa ärendet från dokument som inte ska arkiveras. Även ska ärendet gallras från handlingar enligt dokumenthanteringsplan. Registratorerna på sektorerna kan även bistå handläggaren i detta arbete. När detta arbete är färdigt stämmer de ansvariga för dokumenthanteringen på sektorerna av akten med diarieförda handlingar i Castor. Att handläggare ibland överlämnar ej diarieförda handlingar i samband med att ett ärende ska avslutas lyfts fram av de intervjuade som ett problem. De ansvariga för dokumenthanteringen på sektorerna avslutar⁸ sedan ärendet i Castor och överlämnar det till huvudregistratorn för arkivering. Huvudregistratorn har som rutin att kontrollera att ärendet är avslutat i Castor innan denne arkiverar det.

Flera av intervjupersonerna beskriver att kommunarkivet inte är uppdaterat och att arkivarbetet har nedprioriterats för andra uppgifter.

5.3 Bedömning

Granskningens revisionskriterier ställer inga direkta krav på organisering av dokumenthanteringen. Vissa antydningar ges i offentlighets- och sekretesslagen och förvaltningslagen.

Vi uppfattar att avdelningen service och administration och kanslienheten har ett tydligt uppdrag att vara motorn i utveckling av dokumenthanteringen. Vi uppfattar att det finns en tydlig arbetsfördelning mellan kanslienheten och de övriga registratorerna, dock ej dokumenterad.

Att handlingar diarieförs i ett system, Castor, är relevant för att skapa kontroll och effektivitet i processen. Vi ser ett kvalitetssäkrande moment i processen som till exempel att kanslienheten sköter posthanteringen och att huvudregistrator arkiverar. Vidare finns en finns en arbetsgång för gallring, avslut och arkivering av ärenden. Dock visar granskningen att arbetsgången i vissa fall inte följs.

Vi uppfattar att vissa handlingar förvaras på tjänsterummen – vi vill understryka att förvaringen ska ske i enlighet med arkivreglementet och riksarkivets föreskrifter.

Vidare bedöms vissa delar av arkivarbetet inte utföras i enlighet med arkivreglementet och nationella bestämmelser. Det bedöms som en brist och behöver stärkas.

För att framgent bedriva ett effektivt och utvecklande tillsynsarbete bör kommunstyrelsen i egenskap av arkivmyndighet fastställa anvisningar för tillsynsarbetet. Anvisningarna bör

⁸ Avslut av ärende innebär att de handlingar som ligger i akten stäms av med diarieförda handlingar i Castor. Handlingar som ej är diarieförda diarieförs. Sedan skrivs ett akt omslag ut som läggs i akten och ärendet avslutas i Castor genom en knapptryckning.

ange ansvarsfördelning, periodicitet för tillsyn och former för återrapportering av tillsynsarbetet till kommunstyrelsen.

6 Kommunens möjliggörande av att ta del av allmänna handlingar

6.1 Publicerade protokoll och kallelser

På kommunens webbplats sker fortlöpande publicering av protokoll. I sammanställningen nedan beskrivs vilka organs protokoll som publiceras och vilka protokoll som finns publicerad när rapporten skrivs:

- ▶ Kommunfullmäktige: 2013-02-25 – 2016-10-31
- ▶ Kommunfullmäktige demokratiberedning: 2015-04-28 – 2016-09-27
- ▶ Kommunstyrelsen: 2014-01-07 – 2016-11-08
- ▶ Kommunstyrelsens arbetsutskott: 2014-01-15 – 2016-11-16
- ▶ Kommunstyrelsens barn- och utbildningsutskott: 2015-02-02 – 2016-10-24
- ▶ Kommunstyrelsens stöd- och omsorgsutskott: 2015-01-27 – 2016-10-18

Kallelser publiceras inte i samma utsträckning som protokoll, utan när rapporten skrivs finns kallelse till kommunfullmäktiges respektive kommunstyrelsens kommande sammanträde publicerade. Kommunstyrelsens kallelse är publicerad med både kallelse och tillhörande beslutsunderlag. Publicerad kommunfullmäktiges-kallelse är enbart dagordningen och inga tillhörande beslutsunderlag.

Protokoll och kallelser till miljö- och byggnadsnämndens sammanträden publiceras inte på kommunens webbplats.

6.2 Postlista på kommunens webbplats och stickprovsgranskning

På kommunens webbplats publiceras en postlista över inkomna och utgående handlingar som blivit diarieförda. Listan uppdateras fortlöpande under dagen. Den intresserade kan välja mellan att se "dagens händelser" eller "händelser senaste 7 dagarna". Vyn "dagens händelser" visar handlingar som har diarieförts under den dagen medan den andra vyn visar en lista över samtliga handlingar som diarieförts de senaste 7 dagarna.

Av postlistan framgår följande information: diariefört datum, ärendenummer, sekretess (ja/nej), nämnd, riktning (ut/in), händelse/åtgärd (dokumenttyp), beskrivning.

Begäran av allmän handling kan tillställas genom email eller telefon. För att undersöka kommunens tillhandahållande av allmänna handlingar har vi begärt 10 handlingar, varav två som omfattas av sekretess. Resultatet från stickprovsgranskningen visar att 8 handlingar lämnats ut mellan 1-2 dygn efter begäran tillställts⁹. Övriga två handlingar lämnades inte ut med stöd av sekretess. Handläggaren frågade inte efter namn eller syfte med begäran. Vi noterar att i en av de utlämnade handlingarna hade inte en medborgares personnummer maskerats. **Fullföljdshänvisning?**

⁹ Bilaga 3 ger en mera utförlig redogörelse av stickprovsgranskningen.

6.3 Bedömning

Vi ser positivt på att postlista och protokoll samt kallelser tillgängliggörs på kommunens webbplats. När det gäller postlistan ställer vi oss frågande ifall ärendemeningarna är förenliga med riktlinjernas krav på hur handlingar ska benämnas. Att som i vissa fall benämna en handling med tjänsteskrivelse eller e-post-svar och i vissa fall helt utelämna benämning är tämligen förvirrande för såväl den intresserade medborgaren som medarbete som behöver söka i ärendet. Fortsättningsvis bör handlingar och ärenden benämnas så att det framgår vad som avses samt innehålla lämpliga sökord.

Vad som anses vara en skyndsam utlämning av allmän handling beskrivs inte närmare i tryckfrihetsförordningen, men vad som anses vara en skyndsam hantering har prövats i flera rättsfall¹⁰. Att handlingar lämnas ut inom två dagar, vilket var tillfället i vår granskning, får ses som godkänd hantering. Vi anser det dock angeläget att understryka att utelämnade alltid ska göras skyndsamt. Vi vill även understryka att personuppgiftslagens bestämmelser blir tillämpbara när handlingar innehållande personuppgifter lämnas ut via e-post. Således borde personuppgifterna i begärd handling (nr 9) ha maskerats.

7 Uppföljning av dokumenthanteringen

7.1 Internkontrollplan

Det finns inga moment i kommunstyrelsens internkontrollplan för 2016 som avser dokumenthantering specifikt. Dock finns delegation – brister i rutiner samt att rutiner inte efterlevs – upptaget som ett risk- och kontrollmoment med riskvärde 9.¹¹

7.2 Uppföljning genom kommunstyrelsens respektive kommunstyrelsens arbetsutskotts protokoll

För att få en bild av uppföljning av dokumenthanteringen har en granskning gjorts av kommunstyrelsens respektive kommunstyrelsens arbetsutskotts protokoll perioden januari 2016 - november 2016. Vi har även gjort en översiktlig granskning av kommunstyrelsens arbetsutskotts protokoll under 2015.

Av kommunstyrelsens utskotts protokoll den 16 november 2016 framgår att ekonomichef och kommunchef redogjorde om verksamheten vid kansliet. Vad som informerades mera specifikt beskrivs inte av protokollet. Samma uppföljning gjordes även föregående år (2015-11-18) då kommunchef redogjorde om verksamheten vid personal- och ekonomienheten samt vid kansliet. Av protokollet framgår att dessa verksamheter är inne i en omställningsfas med en ny bemanningsenhet vilken bedrivs som ett projekt. Vidare beskrivs ny personal inom ekonomienheten samt övertagande av sekreterarskap och administration från övriga sektorer till kansliet.

¹⁰ Exempel på rättsfall är RÅ 1975 ref 55, JO 4209-09, JO 1993/94.

¹¹ Kanslienheten har kontrollansvar och kontroll ska göras genom årlig genomgång av rutiner/stickprov.

7.2 Bedömning

Vi ser positivt på att årlig uppföljning görs av kanslienhetens arbete. Huruvida uppföljning har gällt dokumenthanteringen specifikt kan vi inte bedöma utifrån protokollen.

Då dokumenthantering är en central del i kommunstyrelsen verksamheter är det viktigt att kommunstyrelsen alltjämt följer upp så att den kan försäkra sig om att system och processer fungerar väl.

8 Svar på revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om befintliga system och rutiner för ärendehantering och allmänna handlingar är ändamålsenliga och tillgodoser de krav som framgår av gällande lagstiftning.

Delfråga	Svar
1 Finns aktuella styrdokument avseende dokumenthantering?	<p>Delvis. Kommunen har flera styrdokument samt arbets- och rutinbeskrivningar med bäring på dokumenthantering. Dock är flera av dessa dokument i behov av uppdatering för att vara aktuella. Samtidigt överlappar flera av dokumenten varav de bör konsolideras för en mera sammanhållen styrning.</p> <p>Kommunstyrelsens delegationsordningar behöver revideras, så att det bland annat tydliggörs vem eller vilka tjänstemän som har delegation att besluta om utlämnande av allmän handling.</p>
2 Bidrar system och rutiner för diarieföring till en effektiv dokumenthantering	<p>Delvis. Som svaret ovan finns arbets- och rutinbeskrivningar som överlappar med bland annat riktlinjer för dokument- och ärendehantering. Därtill är centrala styrdokument som till exempel dokumenthanteringsplaner inte aktuella då de inte överensstämmer med nuvarande organisation. Följden blir att det skapar en otydlig styrning.</p> <p>Framgent bör styrningen dock stärkas mot bakgrund av arbetet med att revidera dokumenthanteringsplanerna.</p> <p>Det bör nämnas att diarieföring sker i huvudsak i ett ärendehanteringssystem, Castor, vilket främjar kontroll och effektivitet. Förnärvarande arbetar dock inte alla handläggare i systemet.</p>

<p>3 Är ansvarsfördelning, befogenheter och organisation tydlig och i överensstämmelse med aktuell lagstiftning?</p>	<p>Lagstiftning ställer inga direkta krav på organisering av dokumenthanteringen. Vissa antydningar ges i offentlighets- och sekretesslagen och förvaltningslagen.</p> <p>Vi uppfattar att avdelningen service och administration och kanslienheten har ett tydligt uppdrag att vara motorn i utveckling av dokumenthanteringen. Vi uppfattar att det finns en tydlig arbetsfördelning mellan kanslienheten och de övriga registratorerna, dock ej dokumenterad.</p>
<p>4. Hur sker registrering av allmänna handlingar, både inkommande, utgående och inom kommunstyrelsen upprättade?</p>	<p>I ärendehanteringssystemet Castor har varje sektor ett eget diarium i vilka huvudregistrator och registratorer diarieför handlingar.</p> <p>Ytterligare registreringsmetod som tillämpas är systematisk förvaring och objektsregistrering. Enligt huvudregistrator förvaras ingen större mängd dokument systematiskt i pärmar.</p>
<p>5. Arkiveras och gallras ärenden och handlingar på ett lämpligt sätt?</p>	<p>Delvis. Handläggaren ansvarar för att ärendet rensas och gallras, samt överlämnas till huvudregistrator för avslut och arkivering. Det finns således en arbetsgång. Dock lyfter de intervjuade fram problemet med att handläggare ibland överlämnar ej diarieförda handlingar i samband med att ett ärende ska avslutas samt arkiveras.</p> <p>Flera av intervjupersonerna beskriver att kommunarkivet inte är uppdaterat och att arkivarbetet har nedprioriterats för andra uppgifter. Detta medför enligt vår bedömning att arkivarbetet i vissa delar inte bedrivs i enlighet med de lagar och förordningar som reglerar arkivarbetet.</p>
<p>6. Tillgodoses allmänhetens rätt till insyn i regionens verksamhet?</p>	<p>Delvis. Genom publicering av protokoll och kallelser och postlista på kommunens webbplats möjliggör kommunen för medborgare att ta del av allmänna handlingar. Vi noterar att endast kallelser till kommunfullmäktiges och kommunstyrelsens kommande sammanträde publiceras. För övriga organ publiceras inga kallelser eller beslutsunderlag.</p> <p>När det gäller postlistan noteras att vissa handlingar benämns med tämligen förvirrande titlar. Detta försvårar för medborgaren att bilda sig en uppfattning om vad handlingen avser.</p> <p>Stickprovsgranskningen visar att 8 handlingar lämnades ut mellan 1-2 dygn. Övriga 2 handlingar lämnades inte ut med stöd av sekretess. Enligt vår bedömning får denna hantering ses som godkänd.</p>

7. Finns en systematisk uppföljning och kontroll av kommunens dokumenthantering?

Delvis. Under 2015 och 2016 har uppföljning och information lämnats till kommunstyrelsens arbetsutskott. Huruvida information rörde dokumenthantering specifikt framgår inte av protokollet.

Viss uppföljning av dokumenthanteringsplanerna har gjorts vilket föranlett det aktuella arbetet med att revidera dessa. Vidare har viss uppföljning gjorts av ärendehanteringssystemet Castor där utvecklingsmöjligheter identifierats.

Valdemarsvik den 15 december 2016

Andreas Halvarsson
Verksamhetsrevisor

Lena Brönnert
Sakkunnig biträde
Certifierad kommunal revisor

Bilaga 1 Källförteckning

- ▶ Arbetsbeskrivning för kommunmail
- ▶ Arbetsbeskrivning för posthanteringen
- ▶ Arkivreglemente (antagen av kommunfullmäktige 2011-10-31)
- ▶ Avgift för kopiering av allmänna handlingar (antagen av kommunfullmäktige 2010-10-25 § 70)
- ▶ Delegationsordning för sektor Barn, Utbildning och Arbetsmarknad
- ▶ Delegationsordning Sektor Stöd och omsorg Individ och familjeomsorg (Antagen av Myndighetsnämnden 2011-04-14, reviderad 2015-05-27)
- ▶ Delegationsordning Sektor Stöd och omsorg Vård och omsorg (daterad 2011-08-18, reviderad 2015-05-28)
- ▶ Dokumenthanteringsplan kommunstyrelsen avdelning Service och administration (daterad 2013-09-17)
- ▶ Dokumenthanteringsplan kommunstyrelsen Sektor Barn och utbildning (daterad 2011-11-07)
- ▶ Dokumenthanteringsplan kommunstyrelsen Sektor Marknad och kultur (daterad 2013-09-17)
- ▶ Dokumenthanteringsplan kommunstyrelsen Sektor Teknisk service (daterad 2011-11-07)
- ▶ Dokumenthanteringsplan kommunstyrelsen Sektor Vård och omsorg (2011-11-07)
- ▶ Dokumenthanteringsplan myndighetsnämnden Sektor Teknisk service (daterad 2011-11-07)
- ▶ Dokumenthanteringsplan myndighetsnämnden Sektor Vård och omsorg (2011-11-07)
- ▶ Dokumenthanteringsplan Sektor socialtjänst (daterad 2011-11-07)
- ▶ Faktablad om allmän handling och registrering (daterad augusti 2011)
- ▶ Faktablad om gallring, rensning och arkivering (daterad maj 2011)
- ▶ Faktablad om Utlämning av allmän handling (daterad augusti 2011)
- ▶ Riktlinjer för delegation och beslut inom Valdemarsviks kommun, delegationsordning för kommunstyrelsen (beslutad av kommunstyrelsen 2015-06-08)
- ▶ Riktlinjer för dokument- och ärendehantering i Valdemarsviks kommun (antagen av kommunstyrelsen 2011-10-10)
- ▶ Rutinbeskrivning för avtalshantering i Castor (daterad 2011-11-14)
- ▶ Rutinbeskrivning för kommunens behandling av revisorernas granskningsrapporter (2013-01-28)
- ▶ Rutinbeskrivning för remissvar och yttranden till andra myndigheter (2013-01-28)
- ▶ Rutinbeskrivning för ärendehantering (2011-09-01)

Bilaga 2 Lagar och förordningar

Tryckfrihetsförordningen (1949:105)

Tryckfrihetsordningen definierar en handling som en "framställning i skrift eller bild samt upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel". Handling anses inkommen till myndighet, när den har anlänt till myndigheten eller kommit behörig befattningshavare tillhanda. Handling anses upprättad när den har expedierats, när det ärende till vilket den hör har slutbehandlats; eller när den på annat sätt färdigställts. Handling är allmän, om den förvaras hos en myndighet, är inkommen till eller upprättad hos myndigheten. I övrigt stipulerar Tryckfrihetsförordningen:

- ▶ Begäran om att ta del av allmän handling görs hos myndigheten som förvarar handlingen.
- ▶ Begäran att ta del av allmän handling som får lämnas ut¹² ska behandlas skyndsamt.
- ▶ Myndigheten får inte efterforska vem som ska ha handlingen eller för vilket syfte.
- ▶ Myndigheten har rätt att ta ut avgift för kopia, utskrift eller avskrift av allmän handling.

Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Offentlighets- och sekretesslagen (OSL) innehåller bestämmelser om myndigheters och vissa andra organs handläggning vid registrering, utlämnande och övrig hantering av allmänna handlingar. Det fastslås att allmänheten ska ges goda möjligheter att söka allmänna handlingar och att det bör framgå när uppgifter har tillförts en allmän handling och, om de har ändrats eller gallrats samt vilken tidpunkt detta har skett. Dessutom fastslås att allmänna handlingar inte bör innehålla förkortningar, koder eller liknande som kan försvåra insynen enligt tryckfrihetsförordningen.

Varje myndighet ska upprätta en beskrivning som ger information om till exempel

- ▶ vilka register, förteckningar och sökhjälpmedel som finns
- ▶ vilka tekniska hjälpmedel som enskilda själva kan få använda hos myndigheten för att ta del av allmänna handlingar
- ▶ vem hos myndigheten som kan lämna närmare upplysning om myndighetens allmänna handling, deras användning och sökmöjligheter
- ▶ vilka bestämmelser om sekretess som myndigheten vanligen tillämpar på uppgifter i sina handlingar.

Allmänna handlingar ska registreras så snart de har kommit in till eller upprättats hos en myndighet. Handlingar som inte omfattas av sekretess¹³ behöver inte registreras om de hålls

¹² Enligt TF 2.kap 2 § får rätten att ta del av allmänna handlingar begränsas endast om det är med hänsyn till rikets säkerhet eller dess förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation, rikets centrala finanspolitik, penningpolitik eller valutapolitik, myndigheternas verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn, intresset att förebygga eller beivra brott, det allmännas ekonomiska intresse, skyddet för enskilda medborgares personliga eller ekonomiska förhållanden och intresset att bevara djur- och växtarter.

¹³ Ett förbud att röja en uppgift, vare sig det sker muntligen, genom utlämnande av en allmän handling eller på något annat sätt.

ordnade så att det utan svårighet kan fastställas om de har kommit in eller upprättats. Följande ska framgå av registret som de allmänna handlingarna registreras i:

- ▶ datum då handlingen inkom eller upprättades
- ▶ diarienummer eller annan beteckning som handlingen fått vid registreringen
- ▶ i förekommande fall uppgifter om handlingens avsändare eller mottagare
- ▶ i korthet vad handlingen rör

Som tidigare nämnts reglerar tryckfrihetsförordningen utlämnande av allmänna handlingar. Rätten att ta del av allmänna handlingar kan begränsas i offentlighets- och sekretesslagen. Om det antas att en uppgift i en allmän handling inte får lämnas ut på grund av en bestämmelse om sekretess, får myndigheten markera detta genom att göra en så kallad sekretessmarkering på handlingen. Av offentlighets- och sekretesslagens paragraf framgår att sekretessmarkeringen ska ange:

- ▶ tillämplig sekretessbestämmelse
- ▶ datum då anteckningen gjordes
- ▶ den myndighet som har gjort anteckningen.

Förvaltningslagen (1986:223)

Myndighetens serviceskyldighet innebär att varje myndighet ska lämna upplysningar, vägledning, råd och annan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Varje ärende som inbegriper myndighetsutövning ska handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts. Beslut i ärende som avser myndighetsutövning, som till exempel avslagsbeslut att lämna ut allmän handling, ska innehålla de skäl som beslutet grundar sig på. Beslut överklagas skriftligt och överklagan ska inom tre veckor från den dag klaganden mottagit beslutet ges till den myndighet som har meddelat beslutet.

Arkivlagen (1990:782)

Arkivlagen (AL) anger att en myndighets arkiv bildas av de allmänna handlingar från myndighetens verksamhet och de som myndigheten beslutar att ta hand om för arkivering. Vidare anges att myndigheternas arkiv ska bevaras, hållas ordnade och vårdas så att de tillgodoser

- ▶ rätten att del av allmänna handlingar
- ▶ behovet av information för rättskipningen och förvaltningen
- ▶ forskningens behov

Varje myndighet svarar för vården av sitt arkiv och i det ingår bland annat att

- ▶ organisera arkivet på ett sådant sätt att rätten ta del av allmänna handlingar underlättas
- ▶ upprätta dels en arkivbeskrivning som ger information om vilka slag av handlingar som kan finnas i myndighetens arkiv och hur arkivet är organiserat, dels en systematisk arkivförteckning
- ▶ avgränsa arkivet genom att fastställa vilka handlingar som ska vara arkivhandlingar
- ▶ verkställa gallring i arkivet

För tillsyn av myndigheterna ska det i varje kommun finnas en särskild arkivmyndighet. Den har till uppgift att utöva tillsyn över att kommunens myndigheter fullgör sina skyldigheter enligt arkivlagens bestämmelser.

Arkivförordning (1991:446) och Riksarkivets föreskrifter (RA-FS 2013:4)

Arkivförordningen anger att när ett ärende har slutbehandlats ska de allmänna handlingarna i ärende arkiveras. Allmänna handlingar som inte tillhör ett ärende ska arkiveras så snart de har justerats av myndigheten eller på annat sätt färdigställts.

Vidare anges att arkiven ska regelbundet inspekteras av respektive arkivmyndighet.

Förordningen anger även att när en myndighets organisation eller arbets sätt ändras, skall myndighetens arkivbildning ses över.

Riksarkivet har med stöd i arkivförordningen tagit fram föreskrifter och allmänna råd om arkivlokaler. Föreskrifterna gäller vid nybyggnad, ombyggnad och ändring i befintliga lokaler samt för befintliga arkivlokaler, om inget annat anges.

Av föreskrifterna framgår att handlingar som tillhör myndighetens arkiv ska förvaras i arkivlokal som ger skydd mot

- ▶ vatten och skadlig fukt,
- ▶ brand, brandgas och skadlig upphettning,
- ▶ skadlig klimat- och miljöpåverkan, samt
- ▶ skadegörelse, tillgrepp och obehörig åtkomst.

Arkivlokalen får inte

- ▶ användas för andra ändamål än förvaring av arkiv,
- ▶ förläggas i en lokal som är registrerad som skyddsrum eller
- ▶ utgöra ut- eller inrymningsväg från och till andra utrymmen.

Handlingar får förvaras i förvaringsskåp som tillsammans med den lokal i vilken skåpet placeras ger ett skydd som tillgodoser bestämmelserna i denna författning.

Personuppgiftslagen (1998:204)

Personuppgiftslagens syfte är att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks genom behandling av personuppgifter. Personuppgiftslagen är subsidiär, vilket innebär att om det finns avvikande bestämmelser i annan lag eller en förordning ska de bestämmelserna tillämpas.

Personuppgiftslagen gäller för sådan behandling av personuppgifter som helt eller delvis är automatiserad. Ett exempel på en sådan behandling är registrering och diarieföring av allmänna handlingar i ett elektroniskt diarium. I samband med detta samlas personuppgifter in, vilka bara får samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål. Ändamålet med ett diarium som förs med stöd av offentlighet- och sekretesslagens bestämmelser är att utgöra ett stöd för allmänheten att få tillgång till allmänna handlingar. Datainspektionen anger i sin vägledning för kommuner *Personuppgifter och e-förvaltning* att ett sådant diarium får innehålla de uppgifter som krävs för att det ska vara möjligt att identifiera allmänna handlingar. Huvudregeln är att ett offentligt elektroniskt diarium inte bör omfatta fler personuppgifter än diarienummer och – om uppgifterna inte är sekretessbelagda

– uppgift om vem som handlingen kommit från eller till vem den har expedierats samt uppgift om vad handlingen rör. En ärendemening i diariet bör därför inte innehålla känsliga personuppgifter.

Personuppgiftslagens bestämmelser hindrar inte heller att en myndighet arkiverar och bevarar allmänna handlingar eller att arkivmaterial tas om hand av en arkivmyndighet.

I maj 2018 ersätts personuppgiftslagen av allmän dataskyddsförordning. För närvarande pågår en statlig utredning om hur den svenska lagstiftningen på området bäst anpassas till den nya förordningen. Den allmänna dataskyddsförordningen syftar bland annat till att enskilda ska få större kontroll över sina personuppgifter. Förordningen lägger stor vikt vid den personuppgiftsansvariges skyldighet att kunna visa att förordningen följs, vilket kan medföra ökade krav på dokumentation

Kommunallagen (1991:900)

Enligt 3 kap 10 § Kommunallagen (KL) får fullmäktige uppdra åt en nämnd att i fullmäktiges ställe besluta i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden, förutom i de fall som framgår av 3 kap 9 § KL. Beslutanderätt i ärenden som är av principiell beskaffenhet eller annars av större betydelse får inte delegeras av fullmäktige. Fullmäktige kan inte delegera beslutanderätt direkt till andra organ än nämnderna.

En nämnd får uppdra till ett utskott, åt en ledamot eller ersättare eller åt en anställd hos kommunen eller landstinget att besluta på nämndens vägnar i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden. Regleringen av nämndernas delegering framgår av 6 kap 33-37 §§ KL eller i speciallagstiftning.

Om en nämnd delegerar beslutanderätt ska den klart ange vilken beslutanderätt som delegeras och till vem som beslutanderätten överlåts. Det är lämpligt att detta framgår av delegeringsförteckningen. Delegering kan också framgå av ett särskilt beslutsprotokoll.

Av 6 kap. 34 § KL framgår vilka ärenden som nämnden inte får delegera. Det gäller t.ex. ärenden som avser verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet. Intentionen är enligt Kommunallagen (Kommentaren sid. 447), att rätten att delegera inte får utnyttjas på ett sätt som kan rubba nämndernas övergripande ansvar för verksamheten. Däremot kan även icke rutinmässiga ärenden delegeras. En nämnd kan dock inte delegera till förvaltningschef att omdisponera medel inom av nämnden fastställd driftbudgetram då det får anses vara ett principiellt beslut, Kommentaren sid. 447. Av rättsfallen RÅ 1977 ref. 28 I och II framgår att en nämnd inte får avhända sig ledningen av och ansvaret för verksamheten.

Beslut som delegerats till förvaltningschef kan, om nämnden så beslutar, vidaredelegeras av dessa till annan tjänsteman. Endast förvaltningschefen har denna möjlighet. Beslutanderätt som av förvaltningschefen delegerats till en annan tjänsteman kan således inte vidaredelegeras av den tjänstemannen till ytterligare en annan tjänsteman.

Förvaltningschefens rätt att vidaredelegera måste utnyttjas på ett sådant sätt att nämnden alltid har vetskap om vem som har rätt att fatta beslut. Förvaltningschefens beslut om vidaredelegation skall därför anmälas till nämnden.

Gränsen mellan delegering och verkställighet har betydelse för frågan om beslut kan överklagas genom laglighetsprövning och om besluten måste anmälas. Med nämndbeslut avses beslut som fattas av nämnd eller av delegat med stöd av delegering från nämnd. Med verkställighet avses "beslut" som får fattas av anställd utan att de normalt anmäls till nämnden. Det rör sig då om ställningstaganden som utförs i det löpande arbetet. Någon tydlig gräns mellan de två beslutsformerna går inte att ange. Enligt 10 kap 2 § kan

nämndbeslut och delegeringsbeslut överklagas (laglighetsprövning) medan beslut som är ren verkställighet eller av förberedande art inte kan överklagas. Bestämmelserna anger dock inte vad som i praktiken är beslut och vad som är ren verkställighet. En gräns är att de beslut som fattas i det dagliga arbetet och som styrs av regler, riktlinjer och arbets- och rutinbeskrivningar är ren verkställighet och ingår i gruppen förvaltningsbeslut.

Samma formregler gäller för registrering av delegationsbeslut som för beslut fattade av en styrelse eller nämnd. Detta innebär att det ska finnas någon form av skriftlig dokumentation för de beslut som fattas med stöd av delegation. Alla beslut med stöd av uppdrag enligt 33 § ska enligt 6 kap 35 § KL anmälas till den nämnd eller styrelse som delegerat beslutanderätten.

Beslut som fattas med stöd av vidaredelegation från förvaltningschef ska anmälas till förvaltningschefen. Något uttrycklig skyldighet för förvaltningschefen eller delegaten att vidareanmäla besluten till nämnden finns inte, men nämnden kan ställa sådana krav som villkor för att godkänna vidaredelegering.

Underlåten anmälan torde inte påverka det fattade beslutets giltighet men däremot vinner beslutet inte laga kraft om klagotiden inte löpt ut, vilket förutsätter bl.a. en anmälan till nämnden.

Bilaga 3 Stickprovsgranskningen

Samtliga handlingar har begärts ut via email-adresserna gostasvensson@gmail.com och hellmersvensson@gmail.com.

nr	Begärd handling	Dnr	Tidpunkt för begäran	Handling utlämnad	PUL eller sekretessmarkering	Kommentar
1	Tjänsteskrivelse	KS-TEK.2016.120	2016-11-25 kl.13.44	2016-11-29 kl.11:30		
2	E-post svar	KS-BU.2016. 30.632	2016-11-25 kl.13.44	2016-11-29 kl.11:30		
3	Köpeavtal med bilagor, undertecknat	KS-TEK.2016.114	2016-11-25 kl.13.44	2016-11-29 kl.11:30		
4	Tjänsteskrivelse med beslutsförslag	KS-TEK.2016.74	2016-11-25 kl.13.44	2016-11-29 kl.11:30		
5	E-post – Korrespondens i ärendet	KS-TEK.2016.114	2016-11-25 kl.13.44	2016-11-29 kl.11:30		
6	Handlingen har ingen titel diariet	KS-VO.2016.60.779	2016-11-25 kl.13.44	2016-11-28 kl.15.47	Ja	Information om sekretess lämnades den 28 november kl.15.47 om att ärendet är ett sekretess-ärende.
7	Handlingen har ingen titel	KS-VO.2016.65.779	2016-11-25 kl.13.44	2016-11-28 kl.15.47	Ja	Information om sekretess lämnades den 28 november kl.15.47 om att ärendet är ett sekretess-ärende.
8	46 DB Eldstad Lars Pettersson, DB § 394: Beviljat	BYGG.2016.298	2016-11-25 kl.13.44	2016-11-28 kl.15.47		
9	Anmälan	ÖVRIG.2016.12	2016-11-25 kl.13.44	2016-11-28 kl.15.47		Den sökandes personnummer var inte överstruken
10	Bänk vid busshållsplats	KS-SA.2016.4.108	2016-11-25 kl.13.44	2016-11-28 kl.15.47		

Källförteckning

Intervjuade befattningshavare

- ▶ Kanslidirektör
- ▶ Regionarkivarie
- ▶ Registratorer på kansliavdelningen
- ▶ IT-planeringschef på kansliavdelningen
- ▶ Utbildningssekreterare inom Folkandvården
- ▶ Chefssekreterare inom Länstrafiken
- ▶ Administrativ utvecklare, medicinkliniken Värnamo
- ▶ Handläggare vid stab för regional utveckling
- ▶ Jurist vid kansliavdelningen

Granskade dokument

- ▶ Datainspektions vägledning för kommuner: Personuppgifter och e-förvaltning
- ▶ Dokumentationshandboken (fastställd av landstingets dokumentationsråd 2002-11-29)
- ▶ Regionledningskontorets arkivbeskrivning (2016-02-03)
- ▶ Arkivbeskrivning för administrativa arkiv inom Jönköpings sjukvårdsområde (2015-01-30)
- ▶ Arkivbeskrivning Folkandvården (2015-06-01)
- ▶ Arkivbeskrivning för Administrativa arkiv inom Vårdcentralerna Bra Liv (2015-05-19)
- ▶ Arkivbeskrivning Medicinskt arkiv inom Jönköpings sjukvårdsområde (2014-12-02)
- ▶ Arkivbeskrivning Värnamo sjukvårdsområde (2014-11-20)
- ▶ Arkivbeskrivning Verksamhetsstöd och service (2014-09-24)
- ▶ Arkivbeskrivning Höglandets sjukvårdsområde (2014-05-19)
- ▶ Basenhet Psykiatri Höglandets sjukvårdsområde (2011)
- ▶ Arkivhandbok
- ▶ Arkivreglemente för Landstinget i Jönköpings län (fastställt av landstingsfullmäktige 2012-04-24)
- ▶ Dokumentationshandbok
- ▶ Internkontrollplan 2015 (daterad 2014-12-19)
- ▶ Utlåtande av arkivlokaler i länet
- ▶ Processbeskrivning för staben för regional utvecklings dokumenthantering