

Revisionsrapport

Hantering av allmänna handlingar

Mellerud kommuns revisorer

Peter Aschberg
Kim Ivarsson

Oktober 2018

Innehåll

Sammanfattning och bedömning	2
1. Inledning	3
1.1. Bakgrund	3
1.2. Syfte och revisionsfråga.....	3
1.3. Revisionskriterier	3
1.4. Kontrollmål	3
1.5. Avgränsning.....	4
1.6. Metod.....	4
2. Regler avseende offentlighet och sekretess	5
2.1. Offentlighetsprincipen	5
2.2. Hantering av allmän handling.....	5
2.2.1. Registrering av allmän handling	5
2.2.2. Förvaring av allmän handling	5
2.2.3. Utlämnande av allmän handling	6
2.2.4. Sekretessbeläggning	6
3. Iakttagelser och bedömningar	8
3.1. Hanteringen av allmänna handlingar	8
3.1.1. Iakttagelser	8
3.1.2. Bedömning.....	9
3.2. Förvaring av allmänna handlingar	9
3.2.1. Iakttagelser	9
3.2.2. Bedömning.....	10
3.3. Utlämnande av allmänna handlingar.....	11
3.3.1. Iakttagelser	11
3.4. Följsamhet till riktlinjer och rutiner för utlämnande av handling.....	12
3.4.1. Iakttagelser	12
3.4.2. Bedömning.....	13
3.5. Berörd personal har tillräckliga förutsättningar att hantera allmänna handlingar. 13	
3.5.1. Iakttagelser	13
3.5.2. Bedömning.....	14

Sammanfattning och bedömning

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Melleruds kommun har PwC genomfört en granskning av kommunstyrelsens, kultur- och utbildningsnämndens och socialnämndens hantering av allmänna handlingar. Revisionsfrågan som ska besvaras lyder:

- Har kommunstyrelsen, kultur- och utbildningsnämnden och socialnämnden säkerställt en ändamålsenlig hantering av allmänna handlingar?

Granskningen visar att varje nämnd har ett vedertaget arbetssätt för att hantera mottagande och diarieföring av upprättad eller inkommen handling. Kommunstyrelsen har fastställt övergripande regler och riktlinjer för att säkerställa en ändamålsenlig hantering av allmänna handlingar.

Nämnderna har upprättade arkivförteckningar, dokumenthanteringsplaner och arkivbeskrivningar. Dokumenten har dock ett antal brister, exempelvis att det saknas information om arkivansvarig eller arkivredogörare samt att de i flera avseenden är inaktuella. Vidare sker en systematisk uppföljning och kontroll av de handlingar som registrerats i ärendehanteringssystemet W3D3, vilket redovisas för respektive nämnd två gånger per år.

Vi bedömer att det finns ändamålsenliga rutiner för utlämnande av allmän handling. I genomfört stickprov framgår dock att de inte efterlevs i alla lägen, då ett beslut om avslag från socialnämnden inte delgav en besvärshänvisning samt att två förfrågningar, en från socialnämnden och en från kultur- och utbildningsnämnden, inte besvarades alls. I merparten av fallen handlades förfrågningarna dock skyndsamt och med efterfrågade handlingar/uppgifter. Avslutningsvis framgår det av granskningen att berörd personal anser sig ha tillräckliga förutsättningar att hantera allmänna handlingar på ett ändamålsenligt sätt.

Utifrån granskningen är vår sammanfattade revisionella bedömning att nämnderna **i stort har säkerställt en ändamålsenlig hantering av allmänna handlingar**. Granskningen visar samtidigt på några brister och utifrån våra erfarenheter i granskningen lämnar vi följande rekommendationer:

- Kommunstyrelsen bör revidera handboken för hantering av allmänna handlingar, då den i dag hänvisar till PUL som ersatts med GDPR sedan 25 maj i år.
- Granskade nämnder bör säkerställa en ändamålsenlig utformning av arkivbeskrivning, dokumenthanteringsplan samt arkivförteckning. Förutom en revidering bör även en systematisk uppföljning och kontroll implementeras, där kommunstyrelsen som arkivmyndighet har ett särskilt ansvar.
- Granskade nämnder bör säkerställa att regler och riktlinjer för hantering av allmänna handlingar är etablerade och välkända bland medarbetarna.
- Socialnämnden och kultur- och utbildningsnämnden bör säkerställa att alla förfrågningar om allmänna handlingar besvaras. Socialnämnden bör också säkerställa att besvärshänvisning alltid ges vid avslag av utlämnande av handling.
- Kultur- och utbildningsnämnden bör uppdatera nämndens delegationsordning och inkludera delegation på avslag av utlämnande av allmän handling om inte nämnden själv fattar beslut i frågan.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Offentlighetsreglerna finns i Tryckfrihetsförordningen och Offentlighets- och sekretesslagen. Den så kallade offentlighetsprincipen innebär att allmänhet och massmedia ska ha insyn i myndigheternas verksamhet. Grundtanken är att medborgarna ska ha möjlighet att sätta sig in i vad myndigheterna gör och det är därför viktigt att kommunerna säkerställer att deras hantering av bland annat allmänna handlingar sker på ett ändamålsenligt sätt.

Utifrån denna bakgrund och sin riskanalys för år 2018 har de förtroendevalda revisorerna beslutat att genomföra en fördjupad granskning av kommunens hantering av allmänna handlingar.

1.2. Syfte och revisionsfråga

Syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelsen, barn- och utbildningsnämnden och socialnämnden har säkerställt att hanteringen av allmänna handlingar sker på ett ändamålsenligt sätt.

Följande revisionsfråga ska besvaras:

- Har kommunstyrelsen, kultur- och utbildningsnämnden och socialnämnden säkerställt en ändamålsenlig hantering av allmänna handlingar?

1.3. Revisionskriterier

- Tryckfrihetsförordningen (1949:105)
- Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)
- Arkivlagen (1990:782)

1.4. Kontrollmål

1. Det finns ändamålsenliga riktlinjer och rutiner för hanteringen av allmänna handlingar (registrering/diarieföring av upprättad och/eller inkommen handling, såsom post, fax, e-post och andra medier).
2. Det finns ändamålsenliga riktlinjer och rutiner för förvaring av allmänna handlingar.
3. Det finns ändamålsenliga riktlinjer och rutiner för utlämnande av allmänna handlingar.
4. Befintliga riktlinjer och rutiner för utlämnande av allmänna handlingar följs.
5. Berörd personal har tillräckliga förutsättningar att hantera allmänna handlingar.

1.5. Avgränsning

Granskningen sker på övergripande nivå och avser revisionsår 2018. Granskningen avgränsas till att omfatta kommunstyrelsen, kultur- och utbildningsnämnden och socialnämnden.

1.6. Metod

Granskningen har genomförts genom intervjuer med ansvariga nämndsekreterare/ registratorer samt administrativ chef. De intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska ett utkast av revisionsrapporten.

Vidare har studier av styrdokument samt stickprov på ärenden ("anonym" begäran av utlämnande av ärende) från varje berörd nämnd genomförts.

2. Regler avseende offentlighet och sekretess

2.1. Offentlighetsprincipen

En av hörnstenarna i den svenska demokratin är offentlighetsprincipen. Den innebär att myndigheternas verksamhet så långt som möjligt ska ske i öppna former.

Ett uttryck för offentlighetsprincipen är principen om handlingsoffentlighet. För att garantera insyn i riksdagens, regeringens och myndigheternas arbete har principen om handlingars offentlighet skrivits in i en av grundlagarna; tryckfrihetsförordningen.

Handlingsoffentligheten ger var och en rätt att begära att få del av allmänna handlingar, vanligtvis utan att behöva tala om varför eller vem man är.¹

Enligt Tryckfrihetsförordningen 2 kap 3 § definieras handling på följande sätt:

”Med handling förstås framställning i skrift eller bild samt upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel. Handling är allmän, om den förvaras hos myndighet och enligt 6§ eller 7§ är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndighet.”

Utöver de grundläggande bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen är offentlighets- och sekretesslagen samt arkivlagen centrala lagstiftningar för att tillgodose principen om handlingsoffentlighet.

Offentlighets- och sekretesslagen reglerar bland annat hur allmänna handlingar ska registreras, hur utlämnande av allmänna handlingar ska ske, vilken sorts handlingar som inte ska lämnas ut och proceduren för beslut att inte lämna ut en allmän handling. I arkivlagen ställs krav på en ändamålsenlig organisation och struktur för en myndighets dokumenthantering, med tyngdpunkt på förvaring av allmänna handlingar.

2.2. Hantering av allmän handling

2.2.1. Registrering av allmän handling

Offentlighets- och sekretesslagen (5 kap) tydliggör de krav som gäller i fråga om registrering av allmän handling. Huvudregeln är att allmänna handlingar ska registreras så snart de har kommit in till eller upprättats hos en myndighet.

2.2.2. Förvaring av allmän handling

I arkivlagen 3 § framgår bland annat att en myndighets arkiv bildas av de allmänna handlingarna från myndighetens verksamhet och att myndigheternas arkiv ska bevaras, hållas ordnade och vårdas så att de tillgodoser rätten att ta del av allmänna handlingar, behovet av information för rättskipningen och förvaltningen samt forskningens behov.

¹ Se regeringens hemsida (<http://www.sweden.gov.se/sb/d/504/a/3029>).

Arkivlagen föreskriver även (6 §) att myndigheten ska organisera arkivet på ett sådant sätt att rätten att ta del av allmänna handlingar underlättas och 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 arkiv-förteckning.

Arkivlagen 7 § (och arkivförordningen 5 §) stadgar att det inom varje statlig eller kommunal förvaltning ska finnas en arkivmyndighet med uppgift att regelbundet utöva tillsyn över arkivet.

2.2.3. Utlämnande av allmän handling

Av tryckfrihetsförordningen framgår att en fråga om utlämnande av en allmän handling generellt sett prövas av den myndighet som förvarar handlingen.

I offentlighets- och sekretesslagen förtydligas bestämmelserna kring utlämnande av allmänna handlingar. Där anges bland annat följande (3 §):

”Om en anställd vid en myndighet, enligt arbetsordningen eller på grund av särskilt beslut, har ansvar för vården av en handling, är det i första hand han eller hon som ska pröva om handlingen ska lämnas ut. I tveksamma fall ska den anställde låta myndigheten göra prövningen, om det kan ske utan onödigt dröjsmål.

Myndigheten ska pröva om handlingen ska lämnas ut om

- 1. den anställde vägrar att lämna ut handlingen eller lämnar ut den med förbehåll som inskränker en enskilds rätt att röja innehållet eller annars förfoga över handlingen.*
- 2. den enskilde begär myndighetens prövning. Den enskilde ska informeras om möjligheten att begära myndighetens prövning och att det krävs ett skriftligt beslut av myndigheten för att beslutet ska kunna överklagas.*

Offentlighets- och sekretesslagen föreskriver också att en myndighet på begäran av en enskild eller av en annan myndighet ska lämna uppgift som finns i allmän handling. Även om inte en hel handling kan lämnas ska så mycket som möjligt av handlingens innehåll kunna göras offentligt.”

I tryckfrihetsförordningens 2 kapitel, 14 § regleras att en myndighet inte får efterforska vem som begär ut en handling i större utsträckning än vad som behövs för att myndigheten ska kunna pröva om hinder föreligger mot att handlingen lämnas ut.

2.2.4. Sekretessbeläggning

Följande sägs i offentlighets- och sekretesslagen om sekretessbeläggning av allmänna handlingar (5 §):

”Om det kan 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 en särskild anteckning (sekretessmarkering) görs på handlingen eller, om handlingen är elektronisk, införs i handlingen eller i det datasystem där den elektroniska handlingen hanteras. Anteckningen ska ange:

-
1. *tillämplig sekretessbestämmelse,*
 2. *datum då anteckningen gjordes, och*
 3. *den myndighet som har gjort anteckningen.”*

Om någon begär att få ut en handling som försetts med en sekretessmarkering ska frågan om utlämnande prövas på vanligt sätt. En sekretessmarkering befriar alltså inte myndigheten från skyldigheten att göra en sådan prövning utan fungerar bara som en varningssignal.²

² Offentlighetsprincipen och sekretess, Information om lagstiftningen, Justitiedepartementet, 2013.

3. Iakttagelser och bedömningar

3.1. Hanteringen av allmänna handlingar

3.1.1. Iakttagelser

Kommunstyrelsen har antagit en handbok för hantering av allmänna handlingar i Melleruds kommun. Handboken innehåller instruktioner om vad som kännetecknar en allmän handling, distinktionen mellan upprättad och inkommen handling samt tillvägagångssätt för att registrera handlingar. Det framgår att när en handling kommer in till nämnden/förvaltningen gör registratören en bedömning om den ska registreras eller inte. Om en handling som kommer utifrån har kommit till fel nämnd ska den ankomststämplas och enligt förvaltningslagen ska den skickas vidare till rätt instans. Det gäller oavsett om det är till fel instans inom kommunen eller om handlingen ska gå till någon annan myndighet eller organisation.³

Det beskrivs då att avsändaren ska i sådant fall få ett meddelande om att handlingen skickats vidare och till vem handlingen har skickats. Oftast är det registratören som sköter detta. Den som tar emot en handling uppges skyldig att se till att den hamnar rätt. Alla nämnder rekommenderas att skicka en bekräftelse på att en handling är mottagen, när det gäller handling som har skickats in av enskild person.⁴

Handboken redogör även för hantering av post och telefonsamtal. Den som är ledig, sjuk eller av annan anledning är borta från sitt arbete har skyldighet att se till att post inte förblir oöppnad. Digital post ställd till person som är frånvarande ska automatiskt gå vidare till eller öppnas av annan tjänsteperson om inte den frånvarande bevakar sin brevlåda själv. Ett alternativ uppges vara att vid kortare frånvaro lämna ett meddelande om att e-postlådan inte öppnas förrän ett visst datum och uppmana avsändaren att skicka meddelanden av officiell natur till förvaltningens e-postadress. Alla anställda i kommunen bör underteckna en personlig fullmakt som medger att dennes post får öppnas av registratören. Den som inte lämnar en fullmakt har ansvar för att offentlighetsprincipen följs.⁵ Enligt arkivreglementet är kommunstyrelsen arkivmyndighet. Arkivmyndigheten utövar tillsyn över att kommunens myndigheter fullgör sina skyldigheter beträffande arkivbildningen och dess syften, samt över arkivvården i kommunen.⁶

Vi noterar att det i handboken hänvisas till Personuppgiftslagen (PUL), som ersattes med dataskyddsförordningen (GDPR) sedan 25 maj i år.

I intervjuer uppges att ansvaret för att samordna gemensamma frågor kring allmänna handlingar inte placerats under någon specifik enhet. Kommunstyrelsens nämndsekreterare har tagit fram de kommungemensamma instruktioner och riktlinjer som finns. Nämndsekreterarna i kommunen har även rollen som registratörer och ansvarar för registrering av handlingar. Det pågår dock en process som syftar till att utöka antalet behörigheter i kommunens ärendehanteringssystem, W3D3. Detta kommer att resultera i att handläggare och chefer kommer att få behörigheter och kunna registrera och eftersöka

³ Handbok för dokument- och ärendehantering inom Melleruds kommun, antagen av kommunstyrelsen 2014-04-09, § 48.

⁴ Handbok för dokument- och ärendehantering inom Melleruds kommun, antagen av kommunstyrelsen 2014-04-09, § 48.

⁵ Handbok för dokument- och ärendehantering inom Melleruds kommun, antagen av kommunstyrelsen 2014-04-09, § 48.

⁶ Arkivreglemente, antagen av kommunfullmäktige 2010-09-22

handlingar direkt i systemet. Manualer och informationsdokument uppges dock behöva upprättas för att berörda ska få stöd i omställningen.

3.1.2. *Bedömning*

Kontrollmål 1. *Det finns ändamålsenliga riktlinjer och rutiner för hanteringen av allmänna handlingar (registrering/diarieföring av upprättad och/eller inkommen handling, såsom post, fax, e-post och andra medier). Kontrollmålet bedöms som uppfyllt.*

Kommunövergripande riktlinjer och rutiner finns i ärendehandboken som är beslutad av kommunstyrelsen. Handboken bedöms vara ändamålsenlig då den innehåller riktlinjer för hantering av allmänna handlingar som exempelvis hur diarieföring ska ske och praktisk information utifrån gällande lagrum. Vi noterar dock att handboken behöver revideras, då den i dag hänvisar till PUL.

3.2. *Förvaring av allmänna handlingar*

3.2.1. *Iakttagelser*

I handboken för ärendehantering framgår att kommunen (och alla andra offentliga förvaltningar, inklusive kommunala bolag) ska hålla sina allmänna handlingar ordnade så att de är lätta att hitta. Varje nämnd har en tjänsteman (registrator) som registrerar handlingar i ett diarium. I Melleruds kommun sker den mesta registreringen av handlingar som är föremål för allmän handläggning i W3D3. När ett ärende är färdigbehandlat och avslutat ska detta anges genom en notering i diariet. För ärenden registrerade innan 2010 gäller att ärendeakten i pappersform, innan ärendet avslutas, ska rensas från eventuella icke allmänna handlingar, till exempel kopior och liknande. När ärendeakten är rensad arkiveras ärendet och förvaras i ett arkiv. Ärenden registrerade från och med 2010 är enbart digitala med undantag för enskilda handlingar (t.ex. originalavtal etc. som förvaras i pärmar i arkiv). Melleruds kommunarkiv är den slutliga förvaringsplatsen för kommunens äldre allmänna handlingar, vanligen äldre än fem år.⁷ Hos arkivmyndigheten ska finnas minst en arkivarie, samt en arkivredogörare för varje nämnd och styrelses arkiv (närarkiv), med uppgift att sköta det löpande arkivarbetet i samråd med arkivarien. Arkivredogöraren ska bland annat ansvara för vård av närarkivet, biträda arkivarien vid utarbetande av arkivbildningsplan med gallringsföreskrifter, verkställa gallring och rensning samt bevaka att arkivbildningen.⁸

Av intervjuer framgår att kommunstyrelsen inte genomfört några uppföljningar inom internkontroll kopplade till registrering eller arkivering. Det uppges ha gjorts enstaka uppföljningar om brister har upptäckts. Vidare uppges att arkivarien har det huvudsakliga uppdraget för de dokument som ska upprättas enligt arkivlagen. Nämndsekreterare för respektive nämnd genomför två gånger per år en uppföljning av öppna ärenden i W3D3. Resultatet av uppföljningen redovisas sedan för respektive nämnd två gånger om året.

I arkivreglementet framgår att varje myndighet ska redovisa sitt arkiv,

* dels genom information om vilka slag av handlingar, som kan finnas, hur arkivet är organiserat (se § 4), vilka register och sökingångar som finns, samt om eventuell sekretess, (arkivbeskrivning),

⁷ Handbok för dokument- och ärendehantering inom Melleruds kommun, antagen av kommunstyrelsen 2014-04-09, § 48.

⁸ Arkivreglemente, antagen av kommunfullmäktige 2010-09-22

* dels i en systematisk förteckning över de handlingar, som förvaras i myndighetens arkiv (arkivförteckning).

Varje myndighet ska upprätta en plan, som beskriver myndighetens handlingar och hur dessa hanteras. Syftet med denna plan, som även kan kallas dokumenthanteringsplan eller gallringsplan, är att åstadkomma en effektiv styrning av dokumenthanteringen, samt att leva upp till de lagkrav som åligger myndigheten vad gäller redovisning av allmänna handlingar och arkiv. Arkivbildningsplanen uppdateras när nytt gallringsråd kommer för de olika kommunala verksamheterna.⁹ Nedan presenteras resultatet av vår kontroll av kommunens styrande dokument för dokumenthantering.

Nämnd	Arkivförteckning	Dokumentplan	Arkivbeskrivning	Upprättat/reviderad dokumentplan
KS*	X	X	X	2016. Framgår inte månad eller dag för antagande.
KUN*	X	X	X	Framgår inte
SN*	X	X	X	Framgår inte

*KS (kommunstyrelsen), KUN (kultur- och utbildningsnämnden), SN (socialnämnden)

I kontrollen framgår att samtliga nämnder har upprättat arkivförteckning, dokumenthanteringsplan samt arkivbeskrivning. Dokumenten följer dock inte en enhetlig struktur. Kommunstyrelsens och kultur- och utbildningsnämndens planer går under beteckningen informationsplan medan socialnämndens är benämnd dokumenthanteringsplan. Det framgår inte när planerna är upprättade eller reviderade och i vissa fall är meningar överstrukna i planerna. Arkivbeskrivningarna innehåller inte information om när de är upprättade eller reviderade. Arkivansvariga eller arkivredogörare framgår i vissa fall och i andra inte. Dessa beskrivs utifrån namn och inte efter funktion, vilket föranlett att det förekommer flera namn som inte längre är anställda.

I intervjuer uppges att det finns en osäkerhet om vem som är arkivredogörare för varje nämnd. Vidare anges att ett arbete kommer att påbörjas med att uppdatera dokumenten och även att systematisera en uppföljning och kontroll av dem. I kommunstyrelsens arkivförteckning framgår ingen information om vilka handlingar som har förtecknats.

3.2.2. Bedömning

Kontrollmål 2. *Det finns ändamålsenliga riktlinjer och rutiner för förvaring av allmänna handlingar. Kontrollmålet bedöms som delvis uppfyllt.*

Granskade nämnder bedöms ha en ändamålsenlig uppföljning och kontroll av registrerade handlingar, då uppföljningar görs två gånger per år och redovisas för respektive nämnd. Vi konstaterar att granskade nämnder har upprättat arkivförteckningar, dokumenthanteringsplaner och arkivbeskrivningar men att de finns brister utifrån vår kontroll mot arkivreglementet och arkivlagen. Dokumenten följer inte en enhetlig struktur och är inte uppdaterade. Det saknas även väsentlig information om, vilken funktion som är arkivredogörare eller förtecknade handlingar. Vi bedömer att det finns en otydlighet i vem som är arkivredogörare i respektive nämnd samt de åtaganden som är kopplade till funktionen.

⁹ Arkivreglemente, antagen av kommunfullmäktige 2010-09-22

3.3. Utlämnande av allmänna handlingar

3.3.1. Iakttagelser

Enligt handboken är alla som arbetar inom Melleruds kommun skyldiga att hjälpa till när det gäller en förfrågan om utlämnande av en offentlig handling. Den som är osäker om vad som gäller ska, enligt handboken, fråga sin chef. Handboken redogör för regler avseende sekretess och förbehåll vid utlämnande av sekretesshandlingar. I första hand är det den tjänsteperson som är ansvarig för handlingen som gör sekretessprövningen. Om en person nekas att ta del av en handling, ska denne få ett skriftligt beslut. I bilagan till handboken finns en mall för avslag på begäran om att ta del av allmänna handlingar. Mallen innehåller beslut, titel på delegat samt information om överklagande.¹⁰

Vidare uppges att om personen anser att kommunen har gjort fel, har denne möjlighet att överklaga beslutet hos kammarrätten. Tycker personen att utlämnandet av handlingen tar för lång tid, kan vederbörande klaga hos Justitieombudsmannen. Brev, e-post och telefonmeddelanden ska besvaras skyndsamt, vilket enligt handboken innebär inom tre dagar. Den som är ledig, sjuk eller av annan anledning är borta från sitt arbete har skyldighet att se till att post inte förblir öppen.¹¹

Dokumentet *Att lämna ut en handling och att vägra, Regler råd och riktlinjer angående allmänna handlingar och rätten att ta del av dem*, innehåller i princip likartad information som handboken men något mer utvecklande information. Det redogörs bland annat för principer om vad som kännetecknar en handling, rätten till allmänhetens insyn samt utlämnande av handling.¹²

Vidare anger dokumentet att beslut om att vägra lämna ut en eller delar av en handling fattas av den, till vilken nämnden har delegerat frågan. Vidare anges att utlämningen av handlingen ska ske utan dröjsmål, vilket innebär att det ska ske så snabbt det bara är möjligt. Ibland uppges det, beroende hur omfattande ett dokument är eller att det finns resursskäl, vara tillåtet med en viss väntetid, men bara högst någon eller några dagars väntan är acceptabelt. Det framgår att om en handling inte kan lämnas ut, ska den enskilde, få ett beslut som anger motivet till avslaget med hänvisning till att handlingen inte är allmän enligt Tryckfrihetsförordningen (TF) kap 2 eller att handlingen innehåller uppgifter som omfattas av sekretess enligt Offentlighets- och sekretesslagen. Hänvisning ska alltid ges till kapitel och paragraf i avslagsbeslutet. Beslutet om att avslå en begäran om utlämnande av allmän handling ska vara skriftligt med besvärshänvisning, det hänvisas även till mallen för avslag. Delegeringsbeslutet att vägra lämna ut handling anmäls i vanlig ordning till nämnd/styrelse.¹³

Av intervjuer framgår att detta stödmaterial inte är lika välkänt som handboken. Andelen förfrågningar om att få ta del av allmänna handlingar uppges minskat kraftigt, då mycket dokumentation finns att tillgå via hemsidan.

Av respektive nämnds delegationsordning framgår att kommunstyrelsen och socialnämnden har delegerat avslag på utlämnande av allmän handling samt förbehåll för utlämning

¹⁰ Handbok för dokument- och ärendehantering inom Melleruds kommun, antagen av kommunstyrelsen 2014-04-09, § 48.

¹¹ Handbok för dokument- och ärendehantering inom Melleruds kommun, antagen av kommunstyrelsen 2014-04-09, § 48.

¹² Dokumentet *Att lämna ut en handling och att vägra, Regler råd och riktlinjer angående allmänna handlingar och rätten att ta del av dem*

¹³ Dokumentet *Att lämna ut en handling och att vägra, Regler råd och riktlinjer angående allmänna handlingar och rätten att ta del av dem*

av allmän handling. Av kultur- och utbildningsnämndens delegationsordning framgår att det endast delegerat förbehåll vid utlämnande av allmän handling och inte avslag.

Kontrollmål 3. *Det finns ändamålsenliga riktlinjer och rutiner för utlämnande av allmänna handlingar. Kontrollmålet bedöms som uppfyllt.*

I ärendehandboken finns väsentlig information om regler för utlämnande av handlingar, tidsram, avslag och besvärshänvisning. Det finns även ett ytterligare dokument med råd och stöd för utlämnande av allmän handling. Detta är dock inte lika välkänt inom förvaltningarna som ärendehandboken. En mall finns även upprättad för avslag av begäran om utlämnande av allmän handling. Vi noterar att kultur- och utbildningsnämnden inte delegerat avslag av utlämnande av handling, vilket förutsätter att nämnden fattar beslut i dessa ärenden.

3.4. Följsamhet till riktlinjer och rutiner för utlämnande av handling

3.4.1. Iakttagelser

För att kontrollera nämndernas följsamhet till beslutade riktlinjer och rutiner för utlämnande av allmän handling, har en stickprovsundersökning genomförts. Undersökningen skedde genom att handlingar avseende olika ärenden efterfrågats under pseudonym. På Melleruds kommuns hemsida framgår det tydligt vilka tjänstemän allmänheten kan vända sig vid olika frågor.

Resultatet av stickprovet redovisas i nedanstående tabell:

Nämnd	Svar	Svarstid
Kommunstyrelsen	Svar med efterfrågad handling/uppgift.	Samma dag.
Kommunstyrelsen	Svar med efterfrågad handling/uppgift.	Samma dag.
Kommunstyrelsen	Svar med efterfrågad handling/uppgift.	Samma dag
Socialnämnd	Inget svar har erhållits.	Inget svar.
Socialnämnd	Svar samma dag. Information med hänvisning till hemsidan samt att kontakta svarande tjänsteman vid ytterligare frågor.	Samma dag.
Socialnämnd	Svar från tjänsteman med övergripande information samt att handling inte kan lämnas ut på grund av sekretess. Information om överklagansmöjlighet delges inte.	1 dag.
Kultur- och utbildningsnämnden	Inget svar har erhållits.	Inget svar.

Kultur- och utbildningsnämnden	Svar samma dag med önskan om att precisera frågan. Ytterligare svar därefter.	Samma dag.
Kultur- och utbildningsnämnden	Svar samma dag med information om att ärendet har vidarebefordrats till en annan handläggare. Svar kommer efter två dagar med efterfrågad information samt handling.	2 dagar.

Resultatet från stickprovskontrollen visar att det generellt sker en skyndsam hantering av utlämnande av allmän handling. Sju av förfrågningarna besvarades samma dag eller inom 1-2 dagar. Ett svar från socialnämnden innehöll ett avslag om utlämnande av handling men ingen besvärshänvisning angavs. Två av förfrågningarna, en från socialnämnden och en från kultur- och utbildningsnämnden, besvarades inte över huvud taget.¹⁴

3.4.2. *Bedömning*

Kontrollmål 4. Befintliga riktlinjer och rutiner för utlämnande av allmänna handlingar följs. Då resultatet mellan nämnderna skiljer sig åt lämnas separata bedömningar.

Kontrollmålet bedöms som uppfyllt för kommunstyrelsen och ej uppfyllt för kultur- och utbildningsnämnden och socialnämnden.

Stickprovet visar att en majoritet av förfrågningarna besvarades skyndsamt och ofta samma dag. Dock besvarades två förfrågningar inte alls, vilket inte är tillfredställande. Kommunstyrelsens följsamhet till riktlinjerna bedöms vara tillfredställande. När det gäller kultur- och utbildningsnämnden och socialnämnden är det inte tillfredställande att svar ej erhöles på en av de tre förfrågningar som gjordes, till respektive nämnd. Att socialnämnden dessutom inte kompletterar sitt avslag av utlämnande av handling med en besvärshänvisning bryter, liksom avsaknaden av svar på angivna förfrågningar, mot lag och kommunens egna styrdokument.

3.5. *Berörd personal har tillräckliga förutsättningar att hantera allmänna handlingar.*

3.5.1. *Iakttagelser*

Enligt handboken är det i de allra flesta fall nämndens registrator som har ansvar för att en handling registreras i diariet. Det är dock möjligt för handläggare att själva registrera och upprätta handlingar i W3D3. Om handläggaren väljer att inte själv registrera den ska originalhandlingen överlämnas till registrator för registrering i W3D3. I intervjuer uppges att ärendehanteringssystemet fungerar bra, dock finns det funktioner som inte används. När handläggare och förvaltningschefer får behörighet till W3D3 och på egen hand kan registrera och eftersöka handlingar, kommer arbetsbelastningen förhoppningsvis att minska något. Om en handläggare får en handling, som denne anser inte ankommer på hen att handlägga, ska denne omedelbart kontakta registrator.

I intervjuer uppges att introduktionen kan omfatta information om allmänna handlingar i större utsträckning. En informationssida på intranätet håller på att upprättas där instruktioner för hantering av allmänna handlingar ska finnas tillgängligt. I övrigt ges ett

¹⁴ Kontroll gjordes 2018-06-30 – 2018-08-30

samlat intryck av att nämndsekreterare/ registratorer är nöjda med de förutsättningar som råder. Samtliga har fått genomgå en nämndsekreterarutbildning och det uppges finnas en tydlig roll- och ansvarsfördelning vad avser registrering och diarieföring av allmänna handlingar. Interna utbildningar kan genomföras på begäran.

3.5.2. Bedömning

Kontrollmål 5. *Berörd personal har tillräckliga förutsättningar att hantera allmänna handlingar.* Kontrollmålet bedöms som uppfyllt.

Samtliga nämndsekreterare/registratorer har fått genomgå en nämndsekreterarutbildning och det upplever en tydlig ansvarsfördelning. Det finns även stödmaterial i form av riktlinjer och rutiner att tillgå. Vidare görs bedömningen att det stödmaterial som finns kan förankras ytterligare bland de anställda. Ärendehanteringssystemet uppges underlätta arbetet, det finns dock funktioner i det som inte används.

2018-10-11

Lars Dahlin

Uppdragledare

Peter Aschberg

Projektledare

