

Granskning av dokumenthantering

Hallsbergs kommun
Mars 2020

*Helena Richardsson
Sara Ljungberg
Charlie Winde*



Innehållsförteckning

1.	Inledning	4
1.1.	Bakgrund	4
1.2.	Syfte och revisionsfrågor	4
1.3.	Revisionskriterier	4
1.4.	Avgränsning	5
1.5.	Metod	5
2.	Om allmänna handlingar	6
3.	Granskningsresultat	7
3.1.	Styrdokument som reglerar kommunens dokumenthantering	7
3.1.1.	laktagelser	7
3.1.2.	Bedömning	8
3.2.	Roll- och ansvarsfördelning inom förvaltningsorganisationen	8
3.2.1.	laktagelser	8
3.2.2.	Bedömning	11
3.3.	Efterlevnad enligt lagar och styrdokument	11
3.3.1.	laktagelser	11
3.3.2.	Bedömning	13
3.4.	Systematisk uppföljning och kontroll	13
3.4.1.	laktagelser	13
3.4.2.	Bedömning	15
	Bilaga - Dokumentförteckning	16

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Hallsbergs kommun genomfört en granskning avseende kommunens dokumenthantering. Syftet är att bedöma om kommunstyrelsen, social- och arbetsmarknadsnämnden, bildningsnämnden samt drift- och servicenämnden säkerställer en ändamålsenlig dokumenthantering. Med ändamålsenlig dokumenthantering menas en dokumenthantering som följer gällande lagstiftning och kommunala riktlinjer.

Efter genomförd granskning är vår bedömning att kommunstyrelsen samt drift- och servicenämnden säkerställer en ändamålsenlig dokumenthantering. Vidare bedömer vi att bildningsnämnden samt social- och arbetsmarknadsnämnden delvis säkerställer en ändamålsenlig dokumenthantering.

Nedan följer en bedömningarna för varje enskild revisionsfråga och rekommendationer.

Revisionsfråga 1: Finns beslutade riktlinjer för registrering, diarieföring och utlämning av allmänna handlingar?

Granskningen visar att Hallsbergs kommun har flera styrdokument som rör dokumenthantering, dels kommunövergripande och dels verksamhetsspecifika. Kommunstyrelsen och nämnderna har upprättat dokumenthanteringsplaner i enlighet med kommunens arkivreglemente. Vi noterar att vissa av planerna inte har reviderats årligen i enlighet *Regler för hantering av allmänna handlingar*. Enligt uppgift från förvaltningarna ska samtliga dokumenthanteringsplaner ses över och revideras under 2020.

Vidare noterar vi att *Regler för hantering av allmänna handlingar* bör förtydligas vad gäller avsnittet utlämnande av allmänna handlingar. Exempelvis vad gäller skrivelsen "du får inte använda e-post för överföring av sekretessbelagda handlingar" då denna skrivelse kan missuppfattas. Sekretessbelagda handlingar eller uppgifter får inte röjas enligt offentlighets- och sekretesslagen. Vidare saknas stöd i lag för att generellt sätt inte lämna ut allmän handling per e-post.

Bedömning: Uppfylld.

Revisionsfråga 2: Finns en tydlig roll- och ansvarsfördelning inom förvaltningsorganisationen avseende registrering, diarieföring och utlämning av kommunens allmänna handlingar?

Granskningen visar att roll- och ansvarsfördelningen inom förvaltningsorganisationen är tydliggjord genom kommunövergripande samt verksamhetsspecifika riktlinjer och rutiner. Dessa omfattar både vilken funktion och hur handlingar som inkommer och upprättas inom verksamheten ska hanteras. Kommunstyrelsen och samtliga nämnder har även, genom sina respektive delegationsordningar, reglerat hur beslut att helt eller delvis neka utlämnande av allmän handling ska hanteras och återrapporteras till nämnd.

Bedömning: Uppfylld.

Revisionsfråga 3: Efterlevs styrdokument och rutiner för registrering, diarieföring och utlämnande av allmänna handlingar?

Granskningen visar att varje enskild förvaltning arbetar med kompetensutveckling avseende dokumenthantering samt att nyanställda får information om kraven vid hantering av allmänna handlingar, vilket vi anser skapar goda förutsättningar för verksamheterna att leva upp till lagkraven och de kommunala styrdokumenterna. Vi anser även att det är positivt att samtliga riktlinjer och rutiner finns tillgängliga på kommunens intranät då det underlättar för den enskilde medarbetaren/förtroendevalde politikern att själv uppsöka information om ämnet.

Vår stickprovsundersökning visar att förfrågningarna om att få ta del av allmän handling hanteras på olika sätt inom kommunen samt inom en och samma förvaltning, vilket tyder på det finns brister i systematiken vid hantering av begäran om att få ta del av allmänna handlingar. Vidare visar stickprovet att bildningsnämnden behöver se över hur begäran om att få ta del av allmän handling som

innehåller personuppgifter hanteras. Beslut att inte lämna ut allmän handling, helt eller delvis, ska ske enligt offentlighets- och sekretesslagen samt ska förses med en besvärshänvisning, vilket inte sker. Vår granskning visar även att besluten att inte lämna ut allmän handling inte återrapporterats till bildningsnämnden trots kravet enligt delegationsordningen.

Bedömning: Uppfylld för kommunstyrelsen och drift- och servicenämnden. Inte uppfylld för bildningsnämnden och social- och arbetsmarknadsnämnden.

Revisionsfråga 4: Finns en systematisk uppföljning och kontroll av kommunens registrering och diarieföring?

Kommunstyrelsen och nämnderna ska enligt kommunallagen (2017:825) 6 kap. 6 §, var och en inom sitt område, se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten. Styrelsen och nämnderna ska även tillse att den interna kontrollen är tillräcklig.

Granskningen visar att kommunstyrelsen samt drift- och servicenämnden har valt att inkludera kontroll av dokumenthantering i respektive internkontrollplanen de senaste två åren. Vid vissa kontroller har avvikelser identifierats och åtgärder har vidtagits. Vi noterar att åtgärderna tenderar att vara av reaktiv karaktär. Preventiva insatser/åtgärder för att undvika att avvikelse uppstår igen har vi inte kunnat följa i den uppföljning som vi tagit del av. Vidare noteras att det i drift- och servicenämndens uppföljning av 2019 års internkontrollplan inte presenteras några åtgärder trots identifierade avvikelser.

Social- och arbetsmarknadsnämnden och bildningsnämnden har valt att inte kontrollera dokumenthanteringen inom ramen för den interna kontrollen. Vi har inte kunnat verifiera att social- och arbetsmarknadsnämnden eller bildningsnämnden genomfört någon annan typ av uppföljning eller kontroll av verksamheternas dokumenthantering under 2019 för att säkerställa att verksamheten bedrivs enligt lag och riktlinjer.

Bedömning: Uppfylld för kommunstyrelsen samt drift- och servicenämnden. Inte uppfylld för bildningsnämnden samt social- och arbetsmarknadsnämnden.

Rekommendationer

Efter genomförd granskning lämnas följande rekommendationer:

- Att kommunstyrelsen och nämnderna säkerställer att deras dokumenthanteringsplaner revideras årligen i enlighet med *Regler för hantering av allmänna handlingar*.
- Att bildningsnämnden och social- och arbetsmarknadsnämnden säkerställer att begäran om att få ta del av allmänna handlingar hanteras enligt lagstiftning och nämndernas delegationsordning.
- Att bildningsnämnden samt social- och arbetsmarknadsnämnden systematiskt följer upp och kontrollerar att dokumenthanteringen sker enligt lagar och styrdokument.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Den grundlagsskyddade offentlighetsprincipen är central för den svenska förvaltningen inom stat, landsting och kommuner. Medborgarna har enligt Tryckfrihetsförordningen rätt att ta del av allmänna handlingar. Ytterligare bestämmelser i förvaltningslagen, offentlighets- och sekretesslagen och arkivlagen skapar tillsammans med arkivförordningen ett omfattande ramverk som varje myndighets dokumenthantering måste vara förenlig med. Dokumenthantering är en myndighets handhavande av handlingar (dokument) från att de inkommer eller upprättas tills det att handlingarna gallras eller arkiveras.

Enligt kommunstyrelsens reglemente är kommunstyrelsen arkivmyndighet. Vidare framkommer av arkivreglementet att varje myndighet (nämnd) ska upprätta en dokumenthanteringsplan och ansvarar för sin dokumenthantering. För att en offentlig organisation ska leva upp till lagkraven krävs att det finns en ändamålsenlig ledning, styrning och förvaltning av organisationens dokumenthantering. Användningen av e-post och olika former av IT-stöd innebär ett ökat behov av struktur.

Revisorerna har utifrån sin risk- och väsentlighetsanalys beslutat att granska kommunens dokumenthantering.

1.2. Syfte och revisionsfrågor

Syftet är att bedöma om kommunstyrelsen, social- och arbetsmarknadsnämnden, bildningsnämnden samt drift- och servicenämnden säkerställer en ändamålsenlig dokumenthantering. Med ändamålsenlig dokumenthantering menas en dokumenthantering som följer gällande lagstiftning och kommunala riktlinjer avseende registrering, diarieföring och utlämnande av allmänna handlingar.

Granskningen ska besvara följande revisionsfrågor:

1. Finns beslutade styrdokument för registrering, diarieföring och utlämning av allmänna handlingar?
2. Finns en tydlig roll- och ansvarsfördelning inom förvaltningsorganisationen avseende registrering, diarieföring och utlämning av allmänna handlingar?
3. Efterlevs styrdokument och rutiner för registrering, diarieföring och utlämning av allmänna handlingar?
4. Finns en systematisk uppföljning och kontroll av registrering, diarieföring och utlämning av allmänna handlingar?

1.3. Revisionskriterier

Följande revisionskriterier (bedömningsgrunder) utgör grunden för revisionens analyser, slutsatser och bedömningar:

- Tryckfrihetsförordningen (1945:105)
- Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)
- Förvaltningslagen (2017:900)
- Arkivlagen (1990:782)

- Arkivförordningen (1991:446)
- Kommunens riktlinjer och rutiner avseende dokumenthantering

1.4. Avgränsning

Granskningen avgränsas till att omfatta granskningens syfte och ställda revisionsfrågor. Granskningen avser verksamhetsåret 2019.

1.5. Metod

Granskningen har utförts genom intervjuer med nämndsekreterare för berörda nämnder, stickprov och dokumentstudier (se bilaga 1 för fullständig förteckning). Stickprovskontrollen utfördes genom förfrågningar om att få ta del av allmän handling via e-post under pseudonym. Syftet med stickproven var att kontrollera i vilken utsträckning kommunstyrelsens och nämndernas verksamheter efterlever de lagar och styrdokument som reglerar utlämnandet av allmänna handlingar. Bland annat avseende handlingar som innehåller personuppgifter samt hur lång tid det tog att få svar på förfrågan. Totalt skickades 12 förfrågningar. En förfrågan riktades mot kommunstyrelsens verksamhetsområde, fyra förfrågningar riktades mot social- och arbetsmarknadsnämndens verksamhetsområde, två förfrågningar riktades mot drift- och servicenämndens verksamhetsområden, fem förfrågningar riktades mot bildningsnämndens verksamhetsområden. Anledningen till att antalet förfrågningar varierar är på grund av tillgången på mailadresser till personal inom respektive verksamhetsområde på kommunens hemsida. Stickproven genomfördes mellan 2020-01-21 och 2020-03-31.

Ett utkast av rapporten har faktagranskats av de som intervjuats.

2. Om allmänna handlingar

Som en del av offentlighetsprincipen som framgår av tryckfrihetsförordningen (1949:105) har allmänheten rätt att ta del av myndigheters allmänna handlingar. En allmän handling definieras enligt tryckfrihetsförordningen som *"en framställning i skrift eller bild samt en upptagning som endast med tekniska hjälpmedel kan läsas eller avlyssnas eller uppfattas på annat sätt"*. En allmän handling kan alltså vara ett papper som inkommit eller upprättats, det kan vara en ljudinspelning, ett e-postmeddelande eller ett sms. En handling är allmän om den förvaras hos myndigheten eller om den anses som inkommen till alternativt upprättad hos myndigheten. Med myndighet avses ett organ som ingår i den statliga och kommunala förvaltningen. Som exempel är de kommunala nämnderna att betrakta som myndigheter.

Minnesanteckningar, utkast och säkerhetskopior betraktas inte som allmänna handlingar. Brev eller annat meddelande som är ställt personligen till den som innehar befattning vid myndighet anses som allmän handling, om handlingen gäller ett ärende eller annan fråga som ankommer på myndigheten och inte är avsedd för mottagaren endast som innehavare av annan ställning. Ett meddelande riktat till en anställd i kommunen i egenskap av denne som privatperson är alltså normalt sätt inte att betrakta som en allmän handling enligt lagstiftningen.

Tryckfrihetsförordningen reglerar även begränsning av handlingsoffentligheten. En allmän handling kan vara offentlig eller sekretessbelagd (hemlig). Handlingar kan också innehålla både uppgifter som är offentliga och uppgifter som är sekretessbelagda. Myndigheten är i dessa fall skyldig att lämna ut handlingen i de delar som inte är skyddade av sekretess. Begränsningar av rätten att ta del av allmänna handlingar ska enligt tryckfrihetsförordningen anges i offentlighets- och sekretesslagen. Det är också möjligt att ta in bestämmelser som begränsar denna rätt i andra lagar, men då ska det finnas en bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen som hänvisar dit. Med andra ord ska man i offentlighets- och sekretesslagen kunna överblicka alla de fall där rätten att ta del av allmänna handlingar är begränsad.

Enligt 2 kapitlet 18 § TF får en myndighet på grund av att någon begär att få ta del av en allmän handling inte efterforska vem denne är eller vilket syfte han eller hon har med sin begäran i större utsträckning än vad som behövs för att myndigheten ska kunna pröva om det finns hinder mot att handlingen lämnas ut.

Av kapitel 5 i offentlighets- och sekretesslagen framgår att allmänna handlingar ska registreras så snart de har kommit in eller upprättats hos en myndighet, med vissa undantag. Handlingar som inte omfattas av sekretess behöver inte registreras om de hålls ordnade så att det utan svårighet kan fastställas om de har kommit in eller upprättats. Om det vidare är uppenbart att den allmänna handlingen är av ringa betydelse för myndighetens verksamhet så behöver den varken registreras eller hållas ordnad.

I offentlighets- och sekretesslagen 5 kap. 5 § framgår hanteringen vid sekretessmarkering, det vill säga 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 särskild anteckning på handlingen eller införs i handlingen (om handlingen är elektronisk). Anteckningen ska ange tillämplig sekretessbestämmelse, datum då anteckningen gjordes och den myndighet som gjort anteckningen.

3. Granskningsresultat

3.1. Styrdokument som reglerar kommunens dokumenthantering

Revisionsfråga 1: Finns beslutade riktlinjer för registrering, diarieföring och utlämnande av allmänna handlingar?

3.1.1. Iakttagelser

I Hallsbergs kommun finns flertalet kommunövergripande styrdokument samt verksamhetsspecifika regler och rutiner¹ som reglerar kommunens dokumenthantering. I intervju framkommer att det under 2019 har genomförts en större översyn och revidering av kommunens styrdokument. Översynen kommer att avslutas under 2020. Ambitionen är att samtliga styrdokument ska ses över för att säkerställa dess aktualitet och ändamålsenlighet.

Nedan följer ett urval av de kommunövergripande styrdokumenten som reglerar kommunens dokumenthantering:

- *Arkivreglemente för kommunerna i Sydvärke*, antaget av kommunfullmäktige 2011-02-28. I reglementet fastställs att varje myndighet ska upprätta en dokumenthanteringsplan. Dokumenthanteringsplanen ska beskriva nämndens handlingar, var man kan hitta dem och när de ska gallras.
- *Regler för hantering av allmänna handlingar*, beslutad av administrativ chef 2019-03-25. Reglerna fastställer vad en allmän handling är och hur en allmän handling ska hanteras när den inkommer till eller upprättas av kommunen. Det framgår även en beskrivning avseende posthantering. Dokumentet innehåller även en beskrivning avseende registrering och utlämnande av allmänna handlingar. Vad gäller utlämnande av allmän handling framkommer bland annat att man inte får använda e-post för överföring av sekretessbelagda handlingar. Det fastställs också att dokumenthanteringsplanerna ska revideras årligen och beslutas av respektive nämnd.
- *Rutin för anslag av protokoll, tillkännagivande, delegationsbeslut, kungörelser och instruktion för att publicera kallelse*, beslutad av administrativa chefen 2019-05-13. I rutinen fastställs rutinerna för publicering av olika typer av anslag.
- *Riktlinjer sociala medier*, antagna av KS 2018-10-30. Riktlinjerna omfattar ansvar, personuppgifter, samtycke och vad som är en allmän handling. Som exempel fastställs att inlägg och kommentarer som görs av Hallsbergs kommun på ett socialt medium är en allmän handling. Riktlinjen reglerar även vad som ska diarieföras, arkiveras samt gallras utav det material som produceras på kommunens sociala medier.
- *Riktlinjer för tillämpning av dataskyddsförordningen*, antagna av KS 2019-05-21. I riktlinjerna ges vägledning för hantering av GDPR. Kommunen har med dessa riktlinjer fördelat ansvar och preciserat uppgiftsfördelning för att behandling av personuppgifter ska uppnå rättssäkerhet. Det lagstadgade kravet på ansvarsfördelning är att det ska finnas personuppgiftsansvariga, personuppgiftsbiträden och dataskyddsombud. I Hallsbergs kommun utökas detta med ansvar för förvaltningschef och uppgifter för dataskyddssamordnare.

¹ I *Riktlinjer för styrdokument i Hallsbergs kommun*, antagna av KF 2016-11-28, fastställs att riktlinjer beslutas av respektive nämnd och att regler och rutiner beslutas av ansvarig chef.

Kommunstyrelsen har antagit fyra dokumenthanteringsplaner; Kvalitets- och administrativa avdelningen (KS 2017-01-31), Samhällsbyggnad (KS 2017-01-31), Verksamhetsoberoende (KS 2013-02-06), och Personalavdelning (KS 2017-01-31).

Bildningsnämnden har antagit sex dokumenthanteringsplaner; Bibliotek (ej daterad), Elevhälsan (ej daterad), Fritidsavdelningen (ej daterad), Förvaltningskontoret (ej daterad), Grundskola och förskola (ej daterad), och Kulturavdelning (ej daterad).

Social- och arbetsmarknadsnämnden har antagit en dokumenthanteringsplan (SAN 2018-11-14) och drift- och servicenämnden har en dokumenthanteringsplan (DOS 2018-12-19).

I intervju framhålls att samtliga dokumenthanteringsplaner kommer att revideras under 2020 i samband inrättandet av den nya centrala arkivorganisationen i Sydnärke. Det beskrivs att ambitionen är att skapa en mer enhetlig struktur avseende dokumenthanteringsplanerna. Arbetet planeras att färdigställas under året.

3.1.2. Bedömning

Granskningen visar att Hallsbergs kommun har flera styrdokument som rör dokumenthantering, dels kommunövergripande och dels verksamhetsspecifika. Kommunstyrelsen och nämnderna har upprättat dokumenthanteringsplaner i enlighet med kommunens arkivreglemente. Vi noterar att vissa av planerna inte har reviderats årligen i enlighet *Regler för hantering av allmänna handlingar*. Enligt uppgift från förvaltningarna ska samtliga dokumenthanteringsplaner ses över och revideras under 2020.

Vidare noterar vi att *Regler för hantering av allmänna handlingar* bör förtydligas vad gäller avsnittet utlämnande av allmänna handlingar. Exempelvis vad gäller skrivelsen "du får inte använda e-post för överföring av sekretessbelagda handlingar" då denna skrivelse kan missuppfattas. Sekretessbelagda handlingar eller uppgifter får inte röjas enligt offentlighets- och sekretesslagen. Vidare saknas stöd i lag för att generellt sätt inte lämna ut allmän handling per e-post.

Vi bedömer att revisionsfrågan är uppfylld.

3.2. Roll- och ansvarsfördelning inom förvaltningsorganisationen

Revisionsfråga 2: Finns en tydlig roll- och ansvarsfördelning inom förvaltningsorganisationen avseende registrering, diarieföring och utlämnande av allmänna handlingar?

3.2.1. Iakttagelser

I de kommunövergripande *Reglerna för hantering av allmänna handlingar* framgår att varje enskild förvaltningen är ansvarig för att utse minst en registrator som är ansvarig för att registrera förvaltningens/nämndens handlingar i kommunens dokument- och ärendehanteringssystem. Det åligger även varje förvaltning att bestämma vem som ska öppna och ankomststämpla inkommande post. Postöppningen ska ske varje arbetsdag och det ska finnas en ersättare som kan göra arbetet när den ordinarie har förhinder. På förvaltningarna finns myndighetsbrevlåda, personliga brevlådor och gemensamma brevlådor.

Regeln omfattar även ansvar vad gäller utlämnande av allmänna handlingar och utlämnande av handling innehållande sekretess. Det framgår att det är i första hand den som har handlingen i sin vård som ska ta ställning till om innehållet är offentligt eller inte. Om en handling inte kan lämnas ut delvis eller i sin helhet ska den som begär ut handlingen få information om rätten att få ett skriftligt beslut, en så kallad besvärshänvisning. Vidare

framgår nämnderna i sin delegationsordning bör ange vem/vilka som har rätt att avslå begäran om utlämnande av allmän handling.

I Hallsbergs kommun är kontaktcenter ansvariga för kommunbrevlådan och vid behov ska en medarbetare från administrativa avdelningen ta över. I *Rutin för hantering av kommunbrevlåda* behandlas ansvar avseende kommunbrevlådan. Rutinen beskriver även ansvar gällande registrering av inkommen post. Av rutinen framgår att all inkommen post som uppfyller riktlinjerna ska registreras. Om posten vidarebefordras till en annan förvaltning ska registrering ske där. Samma princip gäller om post skickas vidare till annan handläggare på administrativa avdelningen/kommunsekreteraren. Vid begäran om allmän handling ska kontaktcenter bedömas vilken förvaltning som ska hantera utlämnandet.

Vidare framkommer att Hallsbergs kommun har en decentraliserad nämndsorganisation vilket innebär att varje nämnd har en egen nämndsadministration. Dessa beskrivs nedan.

Kommunstyrelsen

Enligt kommunstyrelsens reglemente, beslutad 2019-06-10 av kommunfullmäktige, är styrelsen personuppgiftsansvarig för den personuppgiftshantering som sker inom styrelsens verksamhetsområde. Vidare har kommunstyrelsen i sin roll som arkivmyndighet, enligt arkivreglementet, ansvar för att utöva tillsyn över nämnderna för att säkerställa att de sköter sina respektive arkiv i enlighet med arkivlagen.

Utlämnande av allmän handling inom kommunstyrelsens verksamheter regleras av styrelsens delegationsordning, senast reviderad 2020-01-21. I delegationsordningen fastställs att kommundirektören har delegation att ge avslag på begäran om utlämnande av allmän handling samt uppställande av förbehåll i samband med utlämnande av handlingar från kommunstyrelseförvaltningens närarkiv. Det framgår även att arkivarie från Sydnärkes arkiv- och informationshanteringsenhet (SAI) har delegation att ge avslag på begäran om utlämnande av allmän handling samt uppställande av förbehåll i samband med utlämnande av handlingar från centralarkivet. Vidare framgår delegaten ansvarar för att fattade delegationsbeslut samt beslut om vidaredelegering anmäls till nästkommande sammanträde för kommunstyrelsen.

Kommunstyrelseförvaltningen har en administrativ avdelning där administrativ chef, handläggare samt kommunsekreterare och registratorer ingår. Det finns en huvudregistrator, som i regel även är kommunsekreterare eller handläggare. Handläggaren är ansvarig över posthanteringen. Kommunsekreteraren är ansvarig för kommunala författningssamlingen och att avdelningens informationssida är uppdaterad. Den administrativa avdelningen upprättar och ser över de kommunövergripande styrdokument inom dokumenthantering. Vid längre frånvaro av handläggare följer administrativa avdelningen rutinen för hantering av kommunbrevlådan samt hantering av KS postlista. Enligt intervju har samtliga registratorer kompetens och kunskap att kunna registrera och diarieföra handlingar, vilket gör att de kan ställa upp för varandra vid frånvaro.

Social- och arbetsmarknadsnämnden

Enligt socialnämndens reglemente, beslutad 2019-06-10 av kommunfullmäktige, framgår att nämnden är personuppgiftsansvarig för den personuppgiftshantering som sker inom nämndens verksamhetsområde. Vidare ansvarar nämnden, enligt arkivreglementet, för att nämndens arkiv vårdas i linje med gällande lagar och rutiner.

Utlämnande av allmän handling inom social- och arbetsmarknadsnämndens verksamheter regleras av nämndens delegationsordning, senast reviderad 2019-12-18. I delegationsordningen fastställs att områdeschef har delegation att besluta om utlämnande av

samt avslag på begäran om utlämnande av allmänna handlingar till enskild eller myndighet samt uppställande av förbehåll i samband med utlämnande till enskild. Alla beslut som fattas med stöd av delegation skall anmälas till nämnden. Anmälan av delegationsbeslut ska antingen ske genom att besluten förs på särskild anmälningsblankett eller genom kopia av beslut eller genom datalista. Delegationsbesluten ska finnas tillgängliga vid nämndens sammanträde och ska även antecknas i nämndprotokoll så att dessa kan identifieras i efterhand.

Nämndsadministrationen består av nämndsekreterare och receptionister. Nämndsekreteraren ansvarar för diarieföring och förvaltningsmailen, medan receptionisterna i huvudsak ansvarar för posthanteringen. Vid behov är det receptionisterna som biträder nämndsekreteraren och receptionisterna kan i sin tur få stöd av ekonomiadministratörerna vid frånvaro. Nämndsekreteraren sköter handlingar som rör hemtjänst, vård- och omsorg samt LSS. Individ- och familjeomsorg använder Procapita och har ett eget arkiv. Nämndsekreteraren handhar vissa av individ- och familjeomsorgens handlingar. Till exempel riktlinjer samt inkomna handlingar och klagomål som rör organisation. Rena individärenden (utredningar) handhas inte av nämndsekreteraren.

Utöver de kommunövergripande styrdokument som reglerar nämndens dokumenthantering finns nämndspecifika rutiner. Därbland en lathund avseende postöppning, en rutin för postlista i Platina och en rutin för diarieföring.

Bildningsnämnden

Enligt bildningsnämndens reglemente, beslutad 2019-06-10 av kommunfullmäktige, framgår att nämnden är personuppgiftsansvarig för den personuppgiftshantering som sker inom nämndens verksamhetsområde. Vidare ansvarar nämnden, enligt arkivreglementet, för att nämndens arkiv vårdas i linje med gällande lagar och rutiner.

Utlämnande av allmän handling inom bildningsnämndens verksamheter regleras av nämndens delegationsordning, senast reviderad 2019-10-01. I delegationsordningen fastställs att förvaltningschef, rektorer förskola/skola, kulturchef, bibliotekschef inom respektive ansvarsområde, samt fritidschef har delegation att besluta om avslag på begäran om utlämnande av allmän handling till enskild eller annan myndighet samt uppställande av förbehåll i samband med utlämnande till enskild. Vid förhinder har registrator delegation att ge avslag. Vidare framgår att delegationsbeslut ska anmälas på första nämndsammanträdet efter tidpunkten för beslutet. Besluten samlas i pärm som ledamot före och under sammanträdet har att tillgå. Delegaten ska fylla i en särskild blankett som framgår av delegationsordningen. Blanketten ska innehålla information om vem som fattat beslutet, vad ärendet avser, tidpunkt och diarienummer/löpnummer.

Nämndsadministrationen består av en administrativ chef och flera administratörer. Den administrativa chefen ansvarar för nämndens övergripande mail- och posthantering samt för administratörerna. Administratörerna hanterar ärenden och post som rör de båda verksamheterna förskola och skola samt är systemförvaltare för Procapita. På kultur- och fritidsavdelningen finns även två registratorer som ansvarar för inkomna handlingar inom verksamhetsområdet. Enligt intervju finns ingen upprättad rutin för bemanning vid frånvaro inom nämndsadministrationen. Det uppges att ekonomisekreteraren kan bistå vid kortare frånvaro, och registratorer från kultur- och fritidsavdelningen kan bistå vid längre frånvaro för bildningsförvaltningens övergripande mail- och posthantering.

Drift- och servicenämnden

Enligt drift- och servicenämndens reglemente, reviderad av kommunfullmäktige 2019-09-23, framgår att nämnden är personuppgiftsansvarig för den personuppgiftshantering som

sker inom nämndens verksamhetsområde. Vidare ansvarar nämnden, enligt arkivreglementet, för att nämndens arkiv vårdas i linje med gällande lagar och rutiner.

Utlämnande av allmän handling inom drift- och servicenämndens verksamheter regleras av nämndens delegationsordningar. Nämnden har beslutat om tre delegationsordningar;

1. Delegationsordning drift- och servicenämnden (antagen 2018-04-25)
2. Delegationsordning drift- och servicenämnden – bygglov (antagen 2018-12-19)
3. Delegationsordning drift- och servicenämnden - trafik och allmän platsmark (antagen 2019-12-18)

Enligt delegationsordning (3) framgår att förvaltningschef har delegation att fatta beslut om att inte lämna ut allmän handling och/eller att utlämna handling med förbehåll. Delegationen ansvarar för att fattade delegationsbeslut samt beslut om vidaredelegering anmäls till drift- och servicenämnden vid närmast följande sammanträde. Vid anmälan av delegationsbeslut till nämnden ska diarienummer, datum för beslut, handlingsnamn, paragraf i delegationsordning som beslutet fattas med stöd av, titel på delegat som fattat beslut.

Nämndsadministrationen består av en nämndsekreterare och ett flertal registratorer som är uppdelade på nämndens olika verksamhetsområden (Gata/Park, VA, städ och kost). Nämndsekreteraren även registrator och sköter viss registrering av handlingar, men registrering sköts i regel av respektive registrator inom varje skilt verksamhetsområde. Enligt intervju har drift- och serviceförvaltningen rutiner för bemanning vid längre frånvaro och vid dessa tillfällen upprättas en ansvarsfördelningslista. Roll- och ansvarsfördelning för drift- och serviceförvaltningen specificeras närmare i rutinen hantering av inkomna och skickade handlingar, beslutad av drift- och serviceförvaltningens ledningsgrupp 2019-08-01.

3.2.2. *Bedömning*

Granskningen visar att roll- och ansvarsfördelningen inom förvaltningsorganisationen är tydliggjord genom kommunövergripande samt verksamhetsspecifika riktlinjer och rutiner. Dessa omfattar både vilken funktion och hur handlingar som inkommer och upprättas inom verksamheten ska hanteras. Kommunstyrelsen och samtliga nämnder har även, genom sina respektive delegationsordningar, reglerat hur beslut att helt eller delvis neka utlämnande av allmän handling ska hanteras och återrapporteras till nämnd.

Vi bedömer att revisionsfrågan är uppfylld.

3.3. **Efterlevnad enligt lagar och styrdokument**

Revisionsfråga 3: Efterlevs styrdokument och rutiner för registrering, diarieföring och utlämnande av allmänna handlingar som inkommer och/eller upprättas hos kommunen?

3.3.1. *lakttagelser*

I intervjuer framgår att det är i regel upp till varje förvaltning att erbjuda kompetensutveckling avseende dokumenthantering. Som exempel har bildningsförvaltningen som rutin att varje ny rektor ska få en genomgång av delegationsordningen och nämndsekreteraren inom social- och arbetsmarknadsförvaltningen har gått en utbildning som heter *Juridiken som styr nämndorganisationen*.

Det pågår diskussioner om att försöka hitta gemensamma möjligheter avseende utbildning och kompetensutveckling inom området. Den administrativa avdelningen har en stående punkt på personalavdelningens introduktionsdagar för nyanställda. Under introduktionen informeras nya medarbetare om allmänna handlingar, vart styrdokument finns och vilka förpliktelser de anställda har avseende styrdokument.

Under 2019 har det genomförts utbildningsinsatser för vissa av kommunens anställda med anledning av den nya kommunallagen och förvaltningsplanen. Vid utbildningen om den nya kommunallagen deltog även förtroendevalda. Utbildning till de förtroendevalda erbjuds inte systematiskt, däremot har den administrativa avdelningen publicerat information på Hallsbergs kommuns hemsida om vad det innebär att vara förtroendevald. Här finns information om lagstiftningar som styr uppdraget, mötesteknik samt kommunens styrdokument.

Vidare framkommer att personalen får kompetensutveckling och erfarenhetsutbyte via sekreterarträffar. I Hallsbergs kommun arrangeras interna sekreterarträffar månadsvis. Vid dessa tillfällen deltar i regel samtliga nämndsekreterare samt administrativ chef eller andra inbjudna beroende på vilka punkter som diskuteras. Syftet med sekreterarträffarna är att diskutera rutiner, riktlinjer samt övrig information som är aktuellt för sekreterarna. Utöver detta arrangeras även externa sekreterarträffar fyra gånger per år för sydnärkekommunernas sekreterare. Vid dessa tillfällen sker erfarenhetsutbyte över kommungränsen med övriga kommunsekreterare.

Samtliga av kommunens riktlinjer och rutiner finns tillgängliga på kommunens intranät. För att säkerställa att nya styrdokument når respektive förvaltning expedieras nya styrdokument till förvaltningarnas brevlådor. I samband med detta uppmanas förvaltningarna att sprida informationen vidare. Information avseende nya styrdokument läggs även upp på intranätet och chefer har som uppgift att lyfta nya styrdokument under verksamhetens arbetsplatsträffar.

Vid komplicerade utlämnanden tar sekreterarna i första hand hjälp av varandra. Om det uppstår frågor om allmänna handlingar som inte kan besvaras inom gruppen lyfts frågan vidare till SKR:s jurist.

Stickprov för att kontrollera efterlevnad av lagstiftningen

För att kontrollera kommunstyrelsens och nämndernas tillämpning av lagstiftning, styrdokument och rutiner genomfördes en stickprovskontroll. Kontrollen utfördes genom förfrågningar om att få ta del av allmän handling via e-post under pseudonym. Vid stickproven kontrollerades hur lång tid det tog att få svar på förfrågan samt om handläggningen levde upp till lagstiftningens krav avseende serviceskyldighet och utlämnande av allmän handling.

Totalt besvarades nio av tolv förfrågningar. Två av de förfrågningarna som inte besvarades var riktade mot social- och arbetsmarknadsnämndens verksamhetsområden och en förfrågan var riktad mot bildningsnämndens verksamhetsområden.

I majoriteten av fallen där vår förfrågan om att få ta del av allmän handling besvarades återkom ett svar samma eller nästkommande arbetsdag, vilket enligt praxis är att betrakta som skyndsamt i enlighet med serviceskyldigheten som åligger myndigheter. I ett fall förekom ett automatiskt svar och därefter skickades ett kompletterande svar utifrån ämnet som berördes. Det automatiska svaret kom från e-postadressen kommun@hallsberg.se. I det automatiska svaret framgick att meddelandet kommer att vidarebefordras till ansvarig förvaltning för vidare hantering.

I tre fall av nio fall lämnades inte handlingen ut med hänvisning till att handlingen innehöll personuppgifter. Dessa förfrågningar ställdes till verksamheter inom ramen för bildningsnämndens ansvarsområde. I svaren från förvaltningen lämnas ingen korrekt grund till varför handlingen inte får lämnas ut i sin helhet. Att handling inte lämnas ut tolkas som ett avslagsbeslut och bör därför förse med en besvärshänvisning för att beslutet ska kunna överklagas. Handlingen hade även kunnat lämnas ut genom att vissa personuppgifter hade maskerats. Dock finns det ingen generell rätt att maskera personuppgifter vid utlämnande av handling utan detta måste prövas i varje enskilt fall och maskering måste då ske med stöd i offentlighets- och sekretesslagen. Om handlingen maskeras ska även det beslutet förse med en besvärshänvisning då handlingen inte lämnas ut i sin helhet.

Inom ramen för stickprovet kontrollerades bildningsnämndens nästkommande möteshandlingar och protokoll eftersom beslut att inte lämna ut allmän handling är ett beslut fattat med stöd av delegation. Enligt bildningsnämndens delegationsordning ska delegationsbeslut anmälas till nämnden. Av granskningen framkommer att så inte har skett.

3.3.2. *Bedömning*

Granskningen visar att varje enskild förvaltning arbetar med kompetensutveckling avseende dokumenthantering samt att nyanställda får information om kraven vid hantering av allmänna handlingar, vilket vi anser skapar goda förutsättningar för verksamheterna att leva upp till lagkraven och de kommunala styrdokumenterna. Vi anser även att det är positivt att samtliga riktlinjer och rutiner finns tillgängliga på kommunens intranät då det underlättar för den enskilde medarbetaren/förtroendevalde politikern att själv uppsöka information om ämnet.

Vår stickprovsundersökning visar att förfrågningarna om att få ta del av allmän handling hanteras på olika sätt inom kommunen samt inom en och samma förvaltning, vilket tyder på att det finns brister i systematiken. Vidare visar stickprovet att bildningsnämnden behöver se över hur begäran om att få ta del av allmän handling som innehåller personuppgifter hanteras. Beslut att inte lämna ut allmän handling, helt eller delvis, ska ske enligt Offentlighets- och sekretesslagen samt ska förse med en besvärshänvisning, vilket inte skedde. Vår granskning visar även att besluten att inte lämna ut allmän handling inte återrapporterades till bildningsnämnden trots kravet enligt delegationsordningen.

Vi bedömer att revisionsfrågan är uppfylld för kommunstyrelsen samt drift- och servicenämnden. Vi bedömer att revisionsfrågan inte är uppfylld för bildningsnämnden samt social- och arbetsmarknadsnämnden.

3.4. **Systematisk uppföljning och kontroll**

Revisionsfråga 4: Finns en systematisk uppföljning och kontroll av registrering, diarieföring och utlämnande av allmänna handlingar?

3.4.1. *lakttagelser*

Dokumenthantering omfattats i varierande grad av kommunstyrelsens och nämndernas internkontrollplaner under 2018 och 2019. Nedan följer en övergripande sammanställning.

Kommunstyrelsen

Kommunstyrelsens internkontrollplan 2018 omfattade tre kontrollområden med fokus på dokumenthantering.

- Registrering av allmänna handlingar: Bedöma om registrering skett enligt lag.
- Dokumenthantering/arkivering: Att uppdaterad dokumenthanteringsplan och att dokumenthantering/arkivering skett enligt plan.
- Delegationsordningen: Att beslut tas av rätt delegat och att delegationsbeslut anmäls till nästkommande sammanträde.

Av uppföljningen av internkontrollplan 2018 framgår att registrering av allmänna handlingar har kontrollerats i fyra omgångar. Vid tre av fyra kontroller fanns avvikelser. Avvikelserna var bland annat att handlingar saknades i diariet, i närarkivet och dubblett av handling. Den andra kontrollen omfattar dokumenthantering/arkivering och resultatet visade inga anmärkningar. Den tredje kontrollen omfattar delegationsordningen. Resultatet visade även här inga avvikelser. Av redovisningen framgår även åtgärder kopplade till avvikelserna. De åtgärder som gjorts är att de handlingar som saknades har lagts till i diariet och närarkivet.

De två första kontrollmomenten från 2018 års interkontrollplan fördes över till 2019 års interkontrollplan. Planen 2019 innehåller även en kontroll för att säkerställa att styrdokument når fram till förtroendevalda och anställda.

Av uppföljningen av internkontrollplan 2019 framgår att registrering av allmänna handlingar har kontrollerats i två omgångar. Det första stickprovet visade en avvikelse i form av att ett dokument saknades i diariefickan. Vid den andra kontrollen noterades inga avvikelser. Den andra kontrollen innefattar dokumenthanteringsplanens aktualitet. Uppföljningen visar att arbetet med att ta fram en reviderad version av dokumenthanteringsplan har färdigställts. Kontrollmomentet dokumenthantering/arkivering har kontrollerats i två omgångar med hjälp av stickprov. Vid samtliga kontroller noterades inga avvikelser. Vid kontroll för att säkerställa att styrdokument når fram till förtroendevalda och anställda framkom inga avvikelser. I uppföljningsrapporten presenteras även åtgärder kopplade till identifierade avvikelser. De åtgärder som genomförts är att de handlingar som saknades har lagts till i diariefickan.

Social- och arbetsmarknadsnämnden

Dokumenthantering har inte omfattats av social- och arbetsmarknadsnämndens internkontrollplaner 2018 och 2019. Någon annan typ av uppföljning eller kontroll av verksamheternas dokumenthantering under 2019 har inte identifierats i denna granskning.

Bildningsnämnden

Dokumenthantering har inte omfattats av bildningsnämndens internkontrollplaner 2018 och 2019. Någon annan typ av uppföljning eller kontroll av verksamheternas dokumenthantering under 2019 har inte identifierats i denna granskning.

Drift och servicenämnd

Av drift- och servicenämndens internkontrollplan för år 2018 och 2019 framgår följande kontrollområden:

- Registrering av allmänna handlingar: Att registrering sker enligt lag.
- Dokumenthantering/arkivering: Att plan för dokumenthantering/arkivering sker enligt planen.
- Delegationsordning: Att delegationsbeslut tas av rätt delegat.

I uppföljningen av internkontrollplan 2018 framgår att registrering av allmänna handlingar inte sker fullt ut. Vidare visar resultatet att dokumenthantering sker enligt plan, men att

planen behöver revideras. Slutligen framgår att delegationsbeslut har tagits av rätt delegat, men att delegationsordningen behöver uppdateras. I uppföljningsrapporten presenteras även åtgärder för identifierade avvikelser. Gällande registrering av allmänna handlingar framgår att ytterligare information om arbets sätt ska erbjudas. Av drift- och servicenämndens protokoll 2018-09-26 §105 framgår att nämnden godkänner uppföljningen och vidtar inga ytterligare åtgärder.

De två första kontrollmomenten från 2018 års interkontrollplan fördes över till 2019 års interkontrollplan. I uppföljningen av internkontrollplan 2019 framkommer att registrering av allmänna handlingar har kontrollerats vid åtta tillfällen och vid samtliga tillfällen/stickprov har mindre avvikelser identifierats. Som exempel har enstaka inkomna och upprättade handlingar inte upprättats enligt plan och handlingar har inte registrerats samma dag eller dagen efter. Kontrollmomentet dokumenthanteringsplan/arkivering kontrollerades inte under 2019 enligt plan. I uppföljningsrapporten presenteras inga åtgärder kopplat till de avvikelser som identifierats. Av drift- och servicenämndens protokoll 2019-09-18 §107 framgår att nämnden godkänner redovisningen och nämnden vidtar inga ytterligare åtgärder.

3.4.2. *Bedömning*

Kommunstyrelsen och nämnderna ska enligt kommunallagen (2017:825) 6 kap. 6 §, var och en inom sitt område, se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten. Styrelsen och nämnderna ska även tillse att den interna kontrollen är tillräcklig.

Granskningen visar att kommunstyrelsen samt drift- och servicenämnden har valt att inkludera kontroll av dokumenthantering i respektive internkontrollplan de senaste två åren. Vid vissa kontroller har avvikelser identifierats och åtgärder har då vidtagits. Vi noterar att åtgärderna tenderar att vara av reaktiv karaktär. Preventiva insatser/åtgärder för att undvika att avvikelse uppstår igen har vi inte kunnat följa i den uppföljning som vi tagit del av. Vidare noteras att det i drift- och servicenämndens uppföljning av 2019 års internkontrollplan inte presenteras några åtgärder trots identifierade avvikelser.

Vi bedömer att revisionsfrågan är uppfylld för kommunstyrelsen samt drift- och servicenämnden.

Social- och arbetsmarknadsnämnden och bildningsnämnden har valt att inte kontrollera dokumenthanteringen inom ramen för den interna kontrollen. Vi har inte kunnat verifiera att nämnderna genomfört någon annan typ av uppföljning eller kontroll av verksamheternas dokumenthantering under 2019 för att säkerställa att verksamheten bedrivs enligt lag och riktlinjer.

Vi bedömer att revisionsfrågan inte är uppfylld för bildningsnämnden samt social- och arbetsmarknadsnämnden med anledning av att vi inte har kunnat verifiera att nämnderna systematiskt följer upp eller kontrollerar dokumenthanteringen inom nämndernas ansvarsområde.

Bilaga - Dokumentförteckning

Arkivreglemente för kommunerna i Sydnärke, beslutad av kommunfullmäktige 2011-02-28.

Delegationsordning Kommunstyrelsen, reviderad 2020-01-21.

Delegationsordning Social- och arbetsmarknadsnämnden daterad 2020.

Delegationsordning Bildningsnämndens beslutad 2019-10-01.

Delegationsordning Drift- och servicenämnden, daterad 2018-04-25.

Delegationsordning Drift- och servicenämnden - bygglov, beslutad 2018-12-19.

Delegationsordning Drift- och servicenämnden - trafik och allmän platsmark, beslutad 2019-12-18.

Dokumenthanteringsplan Kommunstyrelsen, Kvalitets- och administrativa avdelningen (KS 2017-01-31), Samhällsbyggnad (KS 2017-01-31), Verksamhetsoberoende (KS 2013-02-06), samt Personalavdelning (KS 2017-01-31).

Dokumenthanteringsplan Bildningsnämnden, Bibliotek (ej daterad), elevhälsan (ej daterad), fritidsavdelningen (ej daterad), förvaltningskontoret (ej daterad), grundskola och förskola (ej daterad) samt kulturavdelning (ej daterad).

Dokumenthanteringsplan Social- och arbetsmarknadsnämnden, (2018-11-14).

Dokumenthanteringsplan Drift- och servicenämnden, (2018-12-19).

Intern kontrollplan för Bildningsnämnden 2018 och 2019, samt uppföljningsrapport 2018 och 2019.

Intern kontrollplan för Drift- och servicenämnden 2018 och 2019, samt uppföljningsrapport 2018 och 2019.

Intern kontrollplan för Kommunstyrelsen 2018 och 2019, samt uppföljningsrapport 2018 och 2019.

Intern kontrollplan för Social- och arbetsmarknadsnämnden 2018 och 2019, samt uppföljningsrapport 2018 och 2019.

Reglemente Bildningsnämnden, beslutad av kommunfullmäktige, 2019-06-10.

Reglemente Drift- och servicenämnden, beslutad av kommunfullmäktige, 2019-06-10.

Reglemente Kommunstyrelsen, beslutad av kommunfullmäktige, 2019-06-10.

Reglemente Social- och arbetsmarknadsnämnden, beslutad av kommunfullmäktige 2019-06-10.

Arkivreglemente för kommunerna i Sydnärke, beslutad av kommunfullmäktige 2011-02-28.

Regler för hantering av allmänna handlingar, beslutad av administrativ chef, 2019-03-25.

Riktlinjer för intern kontroll av ekonomi och verksamhet, beslutad av kommunfullmäktige 2019-03-25.

Riktlinjer för sociala medier, beslutad av kommunstyrelsen, 2018-10-30.

Riktlinjer för styrdokument, beslutad av kommunfullmäktige, 2016-11-28.

Riktlinjer för tillämpning av dataskyddsförordningen (GDPR), beslutad av kommunstyrelsen, 2019-05-21.

Rutinen för hantering av kommunbrevlådan samt hantering av KS postlista, upprättad av administrativ chef, 2019-09-10.

Rutin för kommunsekreterare, daterad 2019-09-20. Det framgår inte om rutinen är beslutad eller vilken insats eller enhet som tagit fram rutinen.

2020-04-17

Lars Dahlin, uppdragsledare

Helena Richardsson, projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av revisorerna i Hallsbergs kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 12 november 2019. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.