

# Granskning av hantering av allmänna handlingar

Emmaboda kommun

*Lisa Åberg*

*Adam Svedlund*



# Innehållsförteckning

<b>1.</b>	<b>Inledning</b>	<b>2</b>
<b>2.</b>	<b>Regelverk</b>	<b>4</b>
<b>3.</b>	<b>Iakttagelser och bedömningar</b>	<b>6</b>
3.1.	Finns övergripande riktlinjer för hantering av allmänna handlingar?	6
3.2.	Har kommunstyrelsen och nämnderna ändamålsenliga rutiner för att hantera allmänna handlingar?	6
3.3.	Fungerar registrering och diarieföring tillfredsställande?	8
3.4.	Är hanteringen av sekretesskyddade uppgifter ändamålsenlig?	9
3.5.	Fungerar tillämpningen av bestämmelserna kring utlämnande av allmän handling?	10
<b>4.</b>	<b>Revisionell bedömning</b>	<b>12</b>

# 1. Inledning

## 1.1. Bakgrund

I tryckfrihetsförordningen (1949:105) och offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) återfinns det grundläggande regelverket rörande hanteringen av allmänna handlingar. Exempelvis anges det i tryckfrihetsförordningens andra kapitel vad som är allmän handling, vad som är att betrakta som allmän handling och när en handling blir allmän. Av offentlighets- och sekretesslagen framgår att en myndighet ska ta hänsyn till rätten att ta del av en allmän handling när hanteringen av sådana handlingar organiseras.

Allmänna handlingar ska registreras så fort de inkommit eller upprättats. Myndigheten ska även särskilt se till att allmänna handlingar kan skiljas från andra handlingar och att rätten att ta del av allmänna handlingar säkerställs. Myndigheten ska utöver detta särskilt beakta att medborgare ges goda möjligheter att söka allmänna handlingar. En enskild får överklaga beslut fattat av en myndighet om att inte lämna ut allmän handling eller om handlingen lämnas ut med förbehåll.

Emmaboda kommuns förtroendevalda revisorer har utifrån en bedömning av risk- och väsentlighet funnit det angeläget att granska huruvida det finns tillräckliga rutiner för hantering av allmänna handlingar. Under hösten 2019 genomförde revisorerna en förstudie med syftet att ge underlag om en djupare granskning avseende hanteringen av allmänna handlingar ska göras. I förstudien drogs slutsatsen att en djupare granskning var motiverad.

## 1.2. Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsen och nämnderna har en ändamålsenlig hantering av allmänna handlingar.

- Finns övergripande riktlinjer för hantering av allmänna handlingar?
- Har kommunstyrelsen och nämnderna ändamålsenliga rutiner för att hantera allmänna handlingar?
- Fungerar registrering och diarieföring tillfredsställande?
- Är hanteringen av sekretesskyddade uppgifter ändamålsenlig?
- Fungerar tillämpningen av bestämmelserna kring utlämnande av allmän handling?

## 1.3. Revisionskriterier

- Tryckfrihetsförordningen (1949:105)
- Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)
- Förvaltningslagen (2017:900)
- Kommunens egna regelverk

## 1.4. Avgränsning

Granskningen avgränsas till att omfatta kommunstyrelsens, bygg- och miljönämndens, socialnämndens, bildningsnämndens och teknik- och fritidsnämndens hantering av allmänna handlingar.

## 1.5. Metod

Granskningen har genomförts med hjälp av intervjuer och dokumentgranskning. Intervjuer har genomförts med kanslichef, kommunstyrelsens registrator, registrator och nämndsekreterare för

socialnämnden, nämndsekreterare och tillika registrator för bildningsnämnden, registrator för bygg- och miljönämnden och registrator för teknik- och fritidsnämnden.

Dokumentgranskningen har omfattat riktlinjer och rutiner, reglementen, dokumenthanteringsplaner och delegationsordningar.

Rapporten har varit föremål för sakavstämning.

## 2. Regelverk

### 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.<sup>1</sup>

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.

### 2.2. Hantering av allmänna handlingar

Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) 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.

Av arkivlagens (1990:782) 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.

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 arkivförteckning.

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.

#### 2.2.1. 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

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 offentlig.” 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.

---

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

### 2.2.2. 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.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Offentlighetsprincipen och sekretess, Information om lagstiftningen, Justitiedepartementet, 2013.

# 3. Iakttagelser och bedömningar

## 3.1. Finns övergripande riktlinjer för hantering av allmänna handlingar?

### 3.1.1. Iakttagelser

Det finns inga övergripande riktlinjer för hantering av allmänna handlingar i Emmaboda kommun. Vad gäller kommunövergripande styrdokument finns två mallar för att lämna avslagsbeslut i samband med begäran av allmän handling, varav en utgår ifrån de fall då handlingen inte kan lämnas ut med hänsyn till offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och den andra utgår ifrån de fall då handlingen inte är att betrakta som allmän eller upprättad i enlighet med tryckfrihetsförordningen (1949:105). Mallarna innehåller information om att beslutet är överklagbart och vart ett överklagande ska ställas samt inom vilken tid detta ska ske. Vidare finns kortfattad, beskrivande information på kommunens intranät om registrering och diarieföring av handlingar, sekretessprövning och utlämnande av allmän handling.

I intervjuerna uppges att det finns en kommunövergripande ärendegrupp under kanslichefens ledning i vilken kommunens registratorer, nämndsekreterare och arkivarie ingår och där frågor som rör dokument- och ärendehantering diskuteras. Gruppen träffas cirka en gång varannan månad. Vid granskningstillfället pågår ett arbete i gruppen med att ta fram en kommunövergripande ärendehandbok som bland annat ska omfatta hanteringen av allmänna handlingar. Av intervjuerna framkommer att ärendehandboken skulle ha färdigställts under våren år 2020, men att arbetet har avstannat med anledning av Corona-pandemin. I intervjuerna uppges vidare att kommunen för närvarande genomför en omorganisation där bland annat nämndernas nämndsekreterare och registratorer ska centraliseras. Den nya organisationen planeras träda ikraft under sommaren år 2020.

### 3.1.2. Bedömning

Vi konstaterar att kommunövergripande riktlinjer för hantering av allmänna handlingar saknas, utöver mallar för avslagsbeslut på begäran av allmän handling. Vi noterar att ett arbete har påbörjats med en kommunövergripande ärendehandbok, men som ej har slutförts enligt tidsplan med anledning av Coronapandemin och införandet av en centraliserad nämndadministration.

Vi bedömer att det är av vikt att riktlinjer för hanteringen av allmänna handlingar snarast tas fram då den centraliserade nämndadministrationen medför nya förutsättningar och arbetssätt avseende hanteringen av allmänna handlingar. Kommunövergripande riktlinjer underlättar hanteringen för medarbetare och bidrar till att säkerställa en god intern kontroll och en enhetlig service och transparens gentemot allmänheten.

Vi bedömer att revisionsfrågan ej är uppfylld.

## 3.2. Har kommunstyrelsen och nämnderna ändamålsenliga rutiner för att hantera allmänna handlingar?

### 3.2.1. Iakttagelser

I våra intervjuer redogörs för hur hanteringen av allmänna handlingar i kommunstyrelsens nämndernas verksamheter går till. För hantering av fysisk post och e-post samt registrering och diarieföring svarar genomgående en särskild utsedd registrator eller motsvarande. Vid bildningsnämnden svarar nämndsekreteraren för posthantering och diarieföring. På alla skolor och förskolor sker också registrering av inkommande och utgående handlingar i ett ärende- och dokumenthanteringssystem.

Samtliga nämnder har säkerställt att utsedda ersättare finns som kan täcka upp vid planerad och oplanerad frånvaro både vad gäller hantering av fysisk post och inkommande e-post till nämndens officiella myndighetsbrevlåda.

Kommunstyrelsen har dokumenterade rutiner för postöppning, diarieföring och bevakningar i ärende- och dokumenthanteringssystemet Lex. Övriga nämnder saknar dokumenterade rutiner för hanteringen av allmänna handlingar. Kommunstyrelsen och samtliga nämnder har relativt aktuella dokumenthanteringsplaner. Enligt de intervjuade är dokumenthanteringsplanerna det huvudsakliga stödet för kommunstyrelsens och nämndernas hantering av allmänna handlingar.

Den fysiska posten hanteras vanligen på förmiddagen. Posten öppnas, ankomststämplas och skannas in i ärende- och dokumenthanteringssystemet. All inkommande post, förutom allmänna handlingar av mindre vikt såsom reklam och kurinbjudningar, registreras och kan generera en postlista som delges massmedia vid begäran. I de fall då registrator gör bedömningen att en handling är av vikt diarieförs den (se avsnitt 2.3 nedan).

Av intervjuerna framgår att kommunstyrelsen, bygg- och miljönämnden, bildningsnämnden och teknik- och fritidsnämnden har fullmaktssystem för öppnande av personadresserad post. Vid socialförvaltningen är det inte klarlagt i vilken utsträckning dessa används eftersom de hanteras av förvaltningens chefer och inte av nämndens registrator. Bildningsnämndens, kommunstyrelsens och bygg- och miljönämndens fullmakter omfattar enbart den fysiska posten och inte e-post. Socialnämndens fullmakter omfattar såväl den fysiska posten som den elektroniska posten.

Kommunens officiella e-postadress, [kommunen@emmaboda.se](mailto:kommunen@emmaboda.se), finns tillgänglig via kommunens webbplats. E-postbrevlådan bevakas och hanteras av registrator för kommunstyrelsen. Det saknas rutin för att skicka mottagningsbekräftelser på inkommande e-post. Från kommunbrevlådan vidarebefordrar kommunstyrelsens registrator inkommande e-post till respektive berörd nämnds funktionsbrevlåda. Registratorerna på nämnderna vidarebefordrar sedan i sin tur e-posten till berörda handläggare. Av intervjuerna framkommer att det inte finns några uttalade rutiner, varken hos kommunstyrelsen eller nämnderna, för att säkerställa att handläggare som fått e-post för svar eller åtgärd har återkopplat till den som skickat e-postmeddelandet.

I intervjuerna uppges att det förekommer att myndigheter skickar e-post direkt till handläggarnas personliga e-postadresser istället för att skicka till kommunens officiella e-postadress. Detta bidrar till en risk för att inkommande handlingar inte registrerade eller diarieförda. Kanslichefen har kontaktat vissa externa myndigheter såsom länsstyrelsen i syfte att styra handlingar och annan information till den officiella e-brevlådan.

Av intervjuerna framgår att styrelsen och nämnderna inte har några dokumenterade rutiner för hur tjänstepersoners e-post ska hanteras vid frånvaro och att det i praktiken sker på olika sätt. Det uppges exempelvis att chefer och vissa handläggare vid kommunledningskontoret läser sin e-post vid frånvaro, medan medarbetare på kansliet vidarebefordrar e-posten till en kollega i tjänst. Inom socialnämndens verksamheter förekommer såväl att tjänstepersoner läser e-post under frånvaro, som att enhetschefer hanterar varandras inkorgar eller att hänvisning sker till nämndens funktionsbrevlåda. Inom bildningsnämndens verksamheter hanteras det olika från gång till gång. Inom teknik- och fritidsnämndens verksamhet hänvisar tjänstepersoner i vissa fall sin e-post till funktionsbrevlådan. Det förekommer även att tjänstepersoner läser e-post under ledigheten. Bygg- och miljönämndens tjänstepersoner har som rutin att hänvisa e-posten till funktionsbrevlådan.

Av samtliga nämnders dokumenthanteringsplaner framgår att e-post får gallras vid inaktualitet.

### 3.2.2. *Bedömning*

Vi bedömer att kommunstyrelsen och nämnderna delvis har ändamålsenliga rutiner för att hantera allmänna handlingar.



Vi konstaterar att det, förutom vad gäller kommunstyrelsen, saknas dokumenterade rutiner för hanteringen av allmänna handlingar. Vi konstaterar att det saknas rutiner för att säkerställa att inkommande e-post till kommunbrevlådan och nämndernas funktionsbrevlådor besvaras och hanteras av den kommunala organisationen liksom att det saknas enhetliga rutiner för att hantera tjänstepersoners e-post vid frånvaro.

Vidare konstaterar vi att fullmaktssystemen för postöppning i vissa fall inte omfattar e-post eller är fullt ut uppdaterade. Vi noterar dock att det finns ersättare för kommunstyrelsens och nämndernas registratorer vid frånvaro och att det finns fullmaktssystem för öppnande av personadresserad post.

Vi anser att det är av vikt att kommunstyrelsen och nämnderna tar fram dokumenterade rutiner för hanteringen av allmänna handlingar och säkerställer att dessa görs kända i verksamheterna. Vi anser att detta arbetet bör inkluderas i pågående kommunövergripande arbete med kommunens ärendehandbok.

Vidare bör socialnämnden säkerställa att berörda medarbetare har lämnat fullmakt för öppnande av personadresserad post. Bildningsnämnden, kommunstyrelsen, bygg- och miljönämnden samt teknik- och fritidsnämnden bör säkerställa att fullmakterna uppdateras till att även omfatta e-post.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att införa system för att skicka mottagningsbekräftelser till den som kontaktar kommunen via kommunens officiella e-postadress.

Vi bedömer revisionsfrågan som delvis uppfylld.

### **3.3. Fungerar registrering och diarieföring tillfredsställande?**

#### **3.3.1. Iakttagelser**

Av intervjuerna framgår att registrering och diarieföring huvudsakligen sker med samma tillvägagångssätt för kommunstyrelsen och nämnderna. Efter det att posten har ankomststämplats skannar registrator in handlingarna och registrerar dessa i dokument- och ärendehanteringssystemet och som ovan nämnts kan en postlista genereras. Samtliga nämnder har säkerställt att utsedda ersättare finns som kan täcka i registreringen och diarieföringen vid planerad och oplanerad frånvaro.

Kommunstyrelsen, bildningsnämnden och socialnämnden använder ärende- och dokumenthanteringssystemet Lex och bygg- och miljönämnden samt teknik- och fritidsnämnden använder sig av ärende- och dokumenthanteringssystemet EDP Vision. Av intervjuerna framkommer att grunderna för vilka handlingar som endast förblir registrerade och handlingar som blir diarieförda främst sker utifrån registrators erfarenhet och kännedom om verksamheten. Enligt de intervjuade är det en vedertagen rutin att en handling som ska behandlas politiskt, eller kräver vidare hantering från förvaltningens sida, grundar ett diariefört ärende i systemet medan handlingar av mindre betydelse registreras som fristående handlingar. I vissa fall läggs även samlingsakter upp för handlingar som återkommer ofta, exempelvis för meddelanden, rapporter eller synpunkter. Varje digital akt i systemet motsvaras av en fysisk pappersakt, antingen i en pärm eller i ett aktomslag i hängmapp.

Bygg- och miljönämndens registrator öppnar ärenden i systemet åt handläggare och svarar för registreringen av handläggares ärenden i de fall då fysiska handlingar inkommer via posten. Inkommer handlingen digitalt registrerar handläggare själv handlingen på ärendet.

Som nämns i avsnittet ovan (2.2.1) har kommunstyrelsen och samtliga nämnder ersättare som kan täcka upp i registraturen vid planerad och oplanerad frånvaro. Som också nämnts i avsnitt (2.2.1) är det endast kommunstyrelsen som har dokumenterade rutiner för diarieföring och ärenderegistrering.

I intervjuerna framkommer att kommunstyrelsen och nämnderna saknar rutiner för att kontinuerligt avsluta ärenden i dokument- och ärendehanteringssystemen, trots att ärenden är färdigbehandlade. Vid genomgång av balanslistor över pågående ärenden från år 1999 till och med år 2020 kan noteras att samtliga nämnder utom teknik- och fritidsnämnden har mycket stora volymer ej avslutade ärenden. Hos kommunstyrelsen, bildningsnämnden och bygg- och miljönämnden är många ärenden över tio år gamla.

### 3.3.2. *Bedömning*

Vi bedömer att registrering och diarieföring delvis fungerar tillfredsställande. Vi grundar vår bedömning på att kommunstyrelsen och nämnderna har säkerställt hanteringen vid frånvaro genom att flera medarbetare kan sköta registraturen och att det finns en systematik i arbetet med registrering och diarieföring av handlingar.

Vi noterar emellertid, i likhet med avsnitten ovan, avsaknaden av dokumenterade rutiner för registrering och diarieföring av allmänna handlingar, vilket behöver upprättas. Dessa bör även omfatta rutiner för att kontinuerligt avsluta ärenden då vi konstaterar att felaktiga ärendebalanser förekommer i systemen. Det är viktigt att alla ärenden avslutas så snart de är färdigbehandlade för att underlätta översikten över pågående ärenden och därmed en ändamålsenlig ärendehantering. Även detta arbete anser vi bör inkluderas i pågående kommunövergripande arbete med ärendehandboken.

Revisionsfrågan bedöms som delvis uppfylld.

## 3.4. **Är hanteringen av sekretesskyddade uppgifter ändamålsenlig?**

### 3.4.1. *lakttagelser*

Det finns inga kommunövergripande riktlinjer för hanteringen av sekretesskyddade uppgifter utöver beskrivande information på intranätet. Varken kommunstyrelsen eller övriga nämnder har dokumenterat rutinerna för den egna hanteringen. Sekretesskyddade uppgifter förekommer i olika utsträckning vid de granskade nämnderna, men mer frekvent inom socialnämndens verksamheter liksom inom bildningsnämndens.

Av intervjuerna framkommer att handlingar som innehåller sekretesskyddade uppgifter skannas in och registreras i systemet samt förses med en särskild sekretessmarkering. Den fysiska handlingen förvaras sedan i ett låst närarkiv. Vid bildningsnämnden stämplas även den fysiska handlingen med en sekretessstämpel och handlingen förvaras i aktuellt ärende men åtskilt från övriga handlingar. Kommunstyrelsen och socialnämnden förvarar handlingar med sekretesskyddade uppgifter i en separat pärm som i sin tur förvaras inlåst i ett arkiv. Vid bygg- och miljönämnden är det främst handläggarna själva som hanterar handlingar med sekretesskyddade uppgifter och de gör en sekretessmarkering i dokument- och ärendehanteringssystemet samt låser in de fysiska handlingarna i ett arkivskåp.

I intervjuerna ges en varierad bild av hur sekretessmarkeringen i dokument- och ärendehanteringssystemet Lex fungerar. Vissa intervjuade upplever att den är ej användarvänlig då risk finns för att missa moment i sekretessbeläggningen, medan andra intervjuade upplever hanteringen som problemfri.

### 3.4.2. *Bedömning*

Vi bedömer att hanteringen av sekretesskyddade uppgifter delvis är ändamålsenlig. Vi grundar vår bedömning på att kommunstyrelsen och nämnderna saknar dokumenterade riktlinjer och rutiner för hur sekretesskyddade uppgifter hanteras. Vi noterar emellertid att hanteringen av sekretesskyddade uppgifter innefattar sekretessmarkering i dokument- och ärendehanteringssystemet och att handlingar med sekretesskyddade uppgifter låses in och förvaras åtskilda.

Vi anser att det är av vikt att det finns riktlinjer och rutiner för hur hanteringen av handlingar som är sekretesskyddade och/eller innehåller sekretesskyddade uppgifter ska hanteras av kommunstyrelsen och nämnderna och hur det praktiskt ska ske i ärende- och dokumenthanteringssystemet. Även framtagandet av dessa rutiner anser vi bör inkluderas i pågående kommunövergripande arbete med ärendehandboken.

Revisionsfrågan bedöms som delvis uppfylld.

### **3.5. Fungerar tillämpningen av bestämmelserna kring utlämnande av allmän handling?**

#### **3.5.1. Iakttagelser**

Som ovan nämnts i avsnitt 2.1.1 finns det kommunövergripande mallar för avslagsbeslut vid utlämnande av allmän handling som tagits fram av den kommunövergripande ärendehanteringsgruppen. På kommunens intranät finns som ovan nämnts beskrivande information om utlämnande av allmän handling. På intranätet anges att utlämnande av allmän handling ska ske skyndsamt och att utlämning av allmän handling ska ske av den som förvarar handlingen. I rutinen anges vidare att för handlingar som förvaras i närarkiv är det i de flesta fall arkivredogöraren som står för utlämnandet, medan avslagsbeslut vid nekande till utlämnande av allmän handling fattas skriftligt av förvaltningschef. På intranätet finns även beskrivande information om hur sekretessprövning vid utlämnande av allmän handling ska göras. Informationen anges även vad som räknas som en allmän handling.

I övrigt saknar kommunstyrelsen och nämnderna dokumenterade rutiner avseende utlämnande av allmän handling vid nämnderna. Enligt de intervjuade förekommer förfrågningar om att ta del av allmänna handlingar i relativt liten utsträckning. I de fall det inkommer en begäran hanteras denna vanligen av registrator för respektive nämnd, undantaget teknik- och fritidsnämnden där ansvarig handläggare gör det. Vidare framkommer att en begäran om att ta del av allmän handling i regel hanteras under samma dag som den inkom eller senast dagen efter.

Vid genomgång av kommunstyrelsens och granskade nämnder delegationsordningar noterar vi att kommunstyrelsens delegationsordning anger att kommunsekreteraren har delegation på att fatta beslut 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 granskningstillfället finns ej befattningen kommunsekreterare. Inom bildningsnämndens, socialnämndens och teknik- och fritidsnämndens verksamheter har förvaltningschef delegation fatta beslut om att avslå begäran om att få ut allmän handling eller uppgift ur sådan. Av bygg- och miljönämndens delegationsordning framgår att avdelningschef har delegation på att avslå begäran att lämna ut allmän handling eller uppgift ur sådan på begäran av enskild eller begäran av annan myndighet.

Vi noterar även att kommunstyrelsens och nämndernas delegationsordningar reglerar löpande utlämnade av allmänna handlingar från närarkiv.

#### **3.5.2. Bedömning**

Vi bedömer att tillämpningen av bestämmelserna kring utlämnande av allmän handling delvis fungerar. Vi grundar vår bedömning på att det, undantaget rutinen på intranätet, saknas riktlinjer och rutiner för kommunstyrelsens och nämndernas hantering av utlämnande av allmänna handlingar. Vi konstaterar dock att beslut om att neka utlämnande av allmän handling har delegerats inom samtliga nämnder samt att det finns övergripande mallar för avslagsbeslut och besvärshänvisning. Vi noterar emellertid att det råder en oklarhet avseende beslutanderätten att neka utlämnande av allmän handling inom kommunstyrelsen, då motstridiga uppgifter förekommer i delegationsordning och information på intranätet huruvida förvaltningschef eller kommunsekreterare är delegat för avslagsbeslut. Vid tidpunkten för granskningen finns inte befattningen kommunsekreterare. Vi bedömer att kommunstyrelsens delegationsordning behöver ses över vad gäller ansvarig beslutsfattare för att avslå begäran att lämna ut allmän handling.

Vi anser att det är av vikt att det finns riktlinjer för hur begäran om allmän handling hanteras i kommunen. Vi ser att detta med fördel kan inkluderas i det arbete som redan pågår med kommunens ärendehandbok.

Revisionsfrågan bedöms som delvis uppfylld.

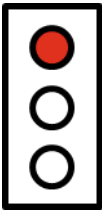
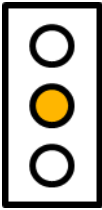
## 4. Revisionell bedömning

Sammanfattningsvis bedömer vi att kommunstyrelsen och nämnderna inte helt har en ändamålsenlig hantering av allmänna handlingar. Vi grundar vår bedömning på att det till övervägande del saknas övergripande riktlinjer för hantering av allmänna handlingar liksom att kommunstyrelsen och nämnderna saknar dokumenterade rutiner som säkerställer den löpande hanteringen av allmänna handlingar. Vidare bedömer vi att det saknas tillräckliga rutiner som säkerställer att inkommande e-post hanteras av den kommunala organisationen.

Vi konstaterar att det pågår ett arbete med att centralisera kommunens nämndadministration. Vi bedömer att det är av vikt att riktlinjer och rutiner för hanteringen av allmänna handlingar snarast tas fram då den centraliserade nämndadministrationen medför nya förutsättningar och arbetssätt avseende hanteringen av allmänna handlingar. Kommunövergripande riktlinjer och dokumenterade rutiner för hanteringen av allmänna handlingar är en förutsättning för att säkerställa en god intern kontroll och en enhetlig service och transparens gentemot allmänheten.

Nedan utvecklar vi vår bedömning utifrån respektive revisionsfråga.

### Bedömningar mot revisionsfråga

Revisionsfråga	Kommentar	
Finns övergripande riktlinjer för hantering av allmänna handlingar?	<p><b>Ej uppfyllt</b></p> <p>Vi konstaterar att kommunövergripande riktlinjer för hantering av allmänna handlingar saknas, utöver mallar för avslagsbeslut på begäran av allmän handling. Vi noterar att ett arbete har påbörjats med en kommunövergripande ärendehandbok, men som ej har slutförts enligt tidsplan med anledning av Coronapandemin och införandet av en centraliserad nämndadministration.</p> <p>Vi bedömer att det är av vikt att riktlinjer för hanteringen av allmänna handlingar snarast tas fram då den centraliserade nämndadministrationen medför nya förutsättningar och arbetssätt avseende hanteringen av allmänna handlingar. Kommunövergripande riktlinjer underlättar hanteringen för medarbetare och bidrar till att säkerställa en god intern kontroll och en enhetlig service och transparens gentemot allmänheten.</p>	
Har kommunstyrelsen och nämnderna ändamålsenliga rutiner för att hantera allmänna handlingar?	<p><b>Delvis uppfyllt</b></p> <p>Vi bedömer att kommunstyrelsen och nämnderna delvis har ändamålsenliga rutiner för att hantera allmänna handlingar.</p> <p>Vi konstaterar att det, förutom vad gäller kommunstyrelsen, saknas dokumenterade rutiner för hanteringen av allmänna</p>	

---

handlingar. Vi konstaterar att det saknas rutiner för att säkerställa att inkommande e-post till kommunbrevlådan och nämndernas funktionsbrevlådor besvaras och hanteras av den kommunala organisationen liksom att det saknas enhetliga rutiner för att hantera tjänstepersoners e-post vid frånvaro.

Vidare konstaterar vi att fullmaktssystemen för postöppning i vissa fall inte omfattar e-post eller är fullt ut uppdaterade. Vi noterar dock att det finns ersättare för kommunstyrelsens och nämndernas registratorer vid frånvaro och att det finns fullmaktssystem för öppnande av personadresserad post.

Vi anser att det är av vikt att kommunstyrelsen och nämnderna tar fram dokumenterade rutiner för hanteringen av allmänna handlingar och säkerställer att dessa görs kända i verksamheterna. Vi anser att detta arbetet bör inkluderas i pågående kommunövergripande arbete med kommunens ärendehandbok.

Vidare bör socialnämnden säkerställa att berörda medarbetare har lämnat fullmakt för öppnande av personadresserad post. Bildningsnämnden, kommunstyrelsen, bygg- och miljönämnden samt teknik- och fritidsnämnden bör säkerställa att fullmakterna uppdateras till att även omfatta e-post.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att införa system för att skicka mottagningsbekräftelser till den som kontakter kommunen via kommunens officiella e-postadress.

---

Fungerar registrering och diarieföring tillfredsställande?

#### **Delvis uppfyllt**

Vi bedömer att registrering och diarieföring delvis fungerar tillfredsställande. Vi grundar vår bedömning på att kommunstyrelsen och nämnderna har säkerställt hanteringen vid frånvaro genom att flera medarbetare kan sköta registraturen och att det finns en systematik i arbetet med registrering och diarieföring av handlingar.

Vi noterar emellertid, i likhet med avsnitten ovan, avsaknaden av dokumenterade rutiner för registrering och diarieföring av allmänna handlingar, vilket behöver upprättas. Dessa bör även omfatta rutiner för att kontinuerligt avsluta ärenden då vi konstaterar att felaktiga ärendebalanser förekommer i systemen. Det är viktigt att alla ärenden avslutas så snart de är färdigbehandlade för att underlätta översikten över pågående



---

ärenden och därmed en ändamålsenlig ärendehantering. Även detta arbete anser vi bör inkluderas i pågående kommunövergripande arbete med ärendehandboken.

---

Är hanteringen av sekretesskyddade uppgifter ändamålsenlig?

**Delvis uppfyllt**

Vi bedömer att hanteringen av sekretesskyddade uppgifter delvis är ändamålsenlig. Vi grundar vår bedömning på att kommunstyrelsen och nämnderna saknar dokumenterade riktlinjer och rutiner för hur sekretesskyddade uppgifter hanteras. Vi noterar emellertid att hanteringen av sekretesskyddade uppgifter innefattar sekretessmarkering i dokument- och ärendehanteringssystemet och att handlingar med sekretesskyddade uppgifter låses in och förvaras åtskilda.

Vi anser att det är av vikt att det finns riktlinjer och rutiner för hur hanteringen av handlingar som är sekretesskyddade och/eller innehåller sekretesskyddade uppgifter ska hanteras av kommunstyrelsen och nämnderna och hur det praktiskt ska ske i ärende- och dokumenthanteringssystemet. Även framtagandet av dessa rutiner anser vi bör inkluderas i pågående kommunövergripande arbete med ärendehandboken.

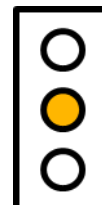


---

Fungerar tillämpningen av bestämmelserna kring utlämnande av allmän handling?

**Delvis uppfyllt**

Vi bedömer att tillämpningen av bestämmelserna kring utlämnande av allmän handling delvis fungerar. Vi grundar vår bedömning på att det, undantaget rutinen på intranätet, saknas riktlinjer och rutiner för kommunstyrelsens och nämndernas hantering av utlämnande av allmänna handlingar. Vi konstaterar dock att beslut om att neka utlämnande av allmän handling har delegerats inom samtliga nämnder samt att det finns övergripande mallar för avslagsbeslut och besvärshänvisning. Vi noterar emellertid att det råder en oklarhet avseende beslutanderätten att neka utlämnande av allmän handling inom kommunstyrelsen, då motstridiga uppgifter förekommer i delegationsordning och information på intranätet huruvida förvaltningschef eller kommunsekreterare är delegat för avslagsbeslut. Vid tidpunkten för granskningen finns inte befattningen kommunsekreterare. Vi bedömer att



---

kommunstyrelsens delegationsordning behöver ses över vad gäller ansvarig beslutsfattare för att avslå begäran att lämna ut allmän handling.

Vi anser att det är av vikt att det finns riktlinjer för hur begäran om allmän handling hanteras i kommunen. Vi ser att detta med fördel kan inkluderas i det arbete som redan pågår med kommunens ärendehandbok.

### Rekommendationer

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att införa system för att skicka mottagningsbekräftelser till den som kontaktar kommunen via kommunens officiella e-postadress.

2020-08-11

Caroline Liljebjörn

---

*Uppdragsledare*

Lisa Åberg

---

*Projektledare*

---

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Emmaboda kommuns revisorer enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 2 mars 2020. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.