



Allmänna handlingar

Vänersborgs kommun

Revisionsrapport

Februari 2011

Staffan Löfving

Inledning

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Vänersborgs kommun har Komrev, inom PwC, granskat ärendehantering, diarieföring och hantering av allmänna handlingar.

Bakgrund och syfte

Offentlighetsreglerna finns i Tryckfrihetsförordningen och Offentlighets- och sekretesslagen. Den s k offentlighetsprincipen innebär att allmänhet och massmedia ska ha insyn i myndigheternas verksamhet.

Syftet med granskningen är att bedöma om Kommunstyrelsen och Barn- och ungdomsnämnden har ändamålsenliga riktlinjer och rutiner för hantering/registrering/diarieföring av upprättad och/eller inkommen handling, såsom post, fax, e-post och andra medier samt rutiner för utlämnande av allmänna handlingar.

Metod, avgränsning och genomförande

Granskningen har begränsats till Kommunstyrelsen (KS) och Barn- och Ungdomsnämnden (BUN). Granskningen har genomförts genom analys av styrelsens och nämndens rutiner. Vi har tagit del av rutinbeskrivningar och andra dokument som tillämpas. Intervju har skett med kommun- och nämndsekreterare och registratorer. Dessutom har vi genomfört en stickprovsundersökning och kontrollerat hanteringen kring utlämnande av handlingar genom telefonsamtal till berörda handläggare.

Offentlighetsreglerna

Offentlighetsprincipen

Som nämndes ovan finns offentlighetsreglerna i tryckfrihetsförordningen och offentlighets- och sekretesslagen. Där regleras att allmänhet och massmedia har insyn i myndigheternas verksamhet. Som myndighet räknas varje kommunal nämnd och styrelse och de kommunala bolagen och därmed under dem hörande förvaltningar.

Undantagna från offentlighet är sekretessbelagda handlingar, utkast, arbetsmaterial och liknande som inte tas till vara när ett ärende är slutbehandlat.

Vad är en handling och vad är en allmän handling

Enligt tryckfrihetsförordningen är en handling ”en framställning i skrift eller bild samt upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel”. En handling behöver alltså inte vara en upprättad skrivelse utan kan vara ett ADB-register, en e-postlista, ett SMS - en handling som innehåller information av något slag.



Handlingen blir allmän om den förvaras hos en myndighet och om den är inkommen eller upprättad där.

Inkommen handling

En handling är inkommen till myndigheten när den har anlänt till myndigheten eller tagits om hand av en befattningshavare. Handlingen blir allmän omedelbart när den kommit in. Handlingen anses även inkommen om den ex vis överlämnas till behörig tjänsteman eller förtroendevald, även utanför arbetsplatsen, ex vis i hemmet.

Postöppning

En handling (brev, fax, e-post m m), ska registreras utan dröjsmål och får inte ligga oöppnad i flera dagar (eller i värsta fall veckor). Därför är det viktigt att ha rutiner på alla enheter som säkerställer detta. Ett problem är direktadresserad post som, enl brottsbalken, inte får öppnas av annan om innehållet rör personliga förhållanden. Detta kan en registrator normalt inte veta. Problemet kan lösas genom att registrator, eller annan, får fullmakt att öppna handlingarna. Om fullmakt inte lämnas, måste berörd person själv öppna handlingarna. Detta ska ske även vid semester o sjukdom.

Utlämnande av allmän handling

Vem som helst har rätt att ta del av en allmän handling, som förvaras hos en myndighet. Detta kan ske helt anonymt. Man har inte från myndigheten rätt att fråga varför någon vill ta del av eller få ut handlingen. Undantaget är förstås sekretessbelagda handlingar.

En begäran om att få ut en allmän handling ska prövas skyndsamt. Vid utlämnandet kan myndighet få skäligt rådrum för att avgöra handlingens status som allmän och offentlig eller hemlig samt då större mängd handlingar begärs ut. Huvudregeln är att det ska ske omedelbart på plats. Den som i första hand avgör om handlingen är allmän och offentlig är den tjänsteman som har hand om handlingen. Om denne är osäker, ska tjänstemannen överlåta åt myndigheten för avgörande. För att inte behöva kalla in hela nämnden/styrelsen för att avgöra en sådan här fråga är det lämpligt att delegera beslutanderätten till en tjänsteman eller förtroendevald.

Om myndigheten vägrar lämna ut en handling skall den sökande få information om hur detta beslut kan överklagas.

Offentlighetsprincipens tillämpning i Vänersborgs kommun

Allmänt

Winess ärendehanteringssystem används av styrelsen och samtliga nämnder, utom miljö- och hälsoskyddsnämnden, valnämnden och överförmyndarnämnden.

Kommunstyrelsens registrator är systemansvarig.

En arbetsgrupp/ett nätverk har skapats av nämndsekreterare och registratorer. Dessa leds av Kommunstyrelsens registrator. Gruppen/nätverket träffas regelbundet (senast i december 2010) och behandlar frågor kring nämndadministration, däribland frågor om posthantering, allmänna handlingar, diarium, arkiv m m.

Postlistor – förteckning över in- och utgående handlingar - upprättas av registrator i respektive nämnd/styrelse. Kommunstyrelsens registrator gör sedan en sammanställning av postlistor för hela Vänersborgs kommun, förutom av miljö- och hälsoskyddsnämnden, som upprättar egna listor. Den som är intresserad kan utan kostnad prenumerera på dessa samlade listor, som då översänds elektroniskt en gång per dag.

Kommunstyrelsen har 2009-03-25 lagt fast "Interna rutiner för kommunstyrelsen avseende registrering av allmänna handlingar". Denna tillämpas också av BUN. Men den är inte fastställd av nämnden. Till rutinerna finns som bilaga "Lathund till ärendehantering".

Postöppning

Hur postöppningen går till, regleras i ovan nämnda rutin

Fullmakt för öppnande av personligt adresserad post

Fullmakter finns vad gäller papperspost på både kommunkansliet och Barn- och ungdomsförvaltningen. Kommunstyrelseförvaltningen har också en rutin med fullmakt att öppna och kontrollera e-post. Detta saknas på Barn- och ungdomsförvaltningen. E-post med information om att en tjänsteman inte har möjlighet att själv bevaka sin e-post går också med automatik till avsändaren.

Diarium

Rutiner för diarieföring finns på båda förvaltningarna. Detta regleras i ovan nämnda rutin och lathund.

Utlämnande av handling

Som nämndes ovan ska en begäran om att få ta del av en allmän handling behandlas skyndsamt. För att få en snabb handläggning vid eventuellt avslag, är det nödvändigt att rätten att fatta beslut i dessa ärenden delegeras.

Av Kommunstyrelsens och BUN:s delegationsordningar, framgår vem som har rätt att fatta beslut om utlämnade av allmän handling.

Kontroll av utlämnanderutiner

En undersökning av utlämningsrutinerna har gjorts. Utifrån postlistor för november 2010, valdes tre ärenden för KS och tre ärenden för BUN ut.

Den tjänsteman (andra än sekreteraren och registratorn) som stod som handläggare för ärendet kontaktades per telefon. Vid uppringningen ställdes frågan om utlämnade anonymt, eftersom utlämnade ska ske utan krav på att den frågande anger sitt namn eller syfte med förfrågan. Berörd handläggare uppmanades att leverera handlingen till ett fiktivt namn på Hotmail. En enkel checklista fylldes i där utlämnandetid, bemötande (subjektivt enligt en femgradig skala), kostnad, frågor om vem den frågande var m m noterades.

Vi lyckades under de sju dagar vi ringde få kontakt med handläggare för fem ärenden. En handläggare (inom BUN) kom vi aldrig i kontakt med trots sju försök vid olika tidpunkter på dagen. Vid alla försök



utom ett, då det inte blev något svar alls, hänvisades till att vederbörande befann sig på sammanträde. Eftersom vi skulle vara anonyma kunde vi inte be att få bli uppringda.

En handläggare hävdade att det inte fanns något sådant ärende som efterfrågades. En handläggare hänvisade till registrator, som vi inte ringde upp. Återstod tre handlingar som vi fick ut. Alla handlingar levererades, som vi önskade, per e-post. Ingen avgift togs ut. Bemötandet var överlag mycket gott. Resultatet framgår av tabellen nedan.

Handling utlämnades	
Ja	3
Nej	
Av vem	
Handläggare	2
Annan	1
Hur lång tid tog utlämnandet?	
5 min	1
15 min	1
Nästa dag	1
Hur fick du ut handlingen?	
E-post	3
Frågade handläggaren efter namn?	
Ja	
Nej	x
Kostnad för kopia/post av handlingen?	
	nej
Allmänt bemötande?	
Mycket gott bemötande	
Gott bemötande	5
Allmänt	
Dåligt bemötande	

Sammanfattning/Revisionell bedömning

Syftet med granskningen var att bedöma om Kommunstyrelsen och BUN har ändamålsenliga riktlinjer och rutiner för hantering/registrering/diarieföring av upprättad och/eller inkommen handling, såsom post, fax, e-post och andra medier och rutiner för utlämnande av handling.

Efter genomförd granskning är vår bedömning att Kommunstyrelsen och Barn- och ungdomsnämnden, i allt väsentligt, har ändamålsenliga rutiner.

Vi har bl a kunnat konstatera

- Att berörda tjänstemän (registratorer/kommunsekreterare) besitter en god kunskap inom det aktuella området med ett intresse att ständigt utvecklas och ”hänga med i förändringar/nyheter”
- Att det finns rutinbeskrivningar upprättade
- Att det finns genomtänkta rutiner och arbetssätt
- Att det finns ett system för ”back-up” för registratorerna, för att minska sårbarheten
- Att utlämnande av handlingar fungerar på ett, i allt väsentligt, tillfredsställande sätt
- Att utbildningar genomförs kontinuerligt

Men, det här området kan utvecklas ytterligare.

Här redovisas några punkter som vi tycker Kommunstyrelsen och BUN bör arbeta vidare med:

- Hantering av nya sk ”sociala” medier såsom Face-book, Twitter , Bloggar m m. Vid våra intervjuer har vi informerats om att arbete pågår . Några rutinbeskrivningar finns ännu inte fastlagda.
- Tillämpning/giltighet för kommunövergripande rutiner. Inom Kommunstyrelsens förvaltning har en rutin avseende registrering av allmänna handlingar tagits fram och antagits av styrelsen. Vid vår intervju med registrator och sekreterare i BUN, har det framkommit att denna rutin tillämpas även i denna förvaltning. BUN har dock inte antagit rutinen. Detta bör ske av varje ”myndighet”.
- BUN bör tillse att det finns bevakning av inkommande e-post till tjänstemän som är frånvarande. Fullmakt bör ges även för att öppna e-post, så som Kommunstyrelseförvaltningen har det.