

---

**GranskningsPM**

***Hantering av  
handlingar  
i Sandvikenhus AB och  
Sandviken Energi AB***

***Sandvikens kommun***

---

*Pär Månsson  
Hanna Franck*

*Januari 2012*



---

## ***Innehållsförteckning***

<b>1</b>	<b>Inledning</b>	<b>1</b>
1.1	Bakgrund	1
1.2	Syfte	1
1.3	Metod	1
<b>2</b>	<b>Offentlighetsreglerna</b>	<b>1</b>
2.1	Offentlighetsprincipen	1
2.2	Handlingsbegreppet	2
2.3	Registrering och diarieföring av handling	2
2.4	Postöppning	2
2.5	Utlämnande av handling	3
2.6	Arkiv	3
<b>3</b>	<b>Granskningsnoteringar och kommentarer</b>	<b>4</b>
3.1	Granskade dokument	4
3.2	Dokumenthantering	4
3.3	Registrering och diarieföring	5
3.4	Arkivering	6
3.5	Postöppning	6
3.6	Utlämnande av handling	6
3.7	Samordning med kommunen	7

# **1 Inledning**

## **1.1 Bakgrund**

I offentlighets- och sekretesslagen finns bestämmelser om allmänna handlingars offentlighet, den så kallade offentlighetsprincipen. Syftet med offentlighetsprincipen är att främja ett fritt meningsutbyte och ge en allsidig information till varje medborgare.

Allmänhetens intresse av att ta del av allmänna handlingar har under senare år ökat. Det innebär att den som arbetar inom den offentliga sektorn måste kunna hantera dessa frågor på ett korrekt sätt. Dåliga rutiner för postöppning, ärenderegistrering, utlämnande av handling etc. begränsar massmedias och allmänhetens insyn samt undergräver förtroendet för myndighetens verksamhet.

## **1.2 Syfte**

Granskningen syftar till att bedöma huruvida de kommunala bolagen Sandvikenshus AB och Sandviken Energi AB hanterar handlingar i enlighet med offentlighets – och sekretesslagen.

## **1.3 Metod**

Granskningen har utförts genom en genomgång av relevanta dokument samt intervjuer med verksamhetsföreträdare i Sandvikenshus AB respektive Sandviken Energi AB.

Granskningen är översiktlig. Ingen närmare avstämning av den praktiska hanteringen har gjorts.

# **2 Offentlighetsreglerna**

## **2.1 Offentlighetsprincipen**

Offentlighetsreglerna finns i offentlighets – och sekretesslagen. I korthet innebär offentlighetsprincipen att allmänhet och massmedia har rätt att ta del av handlingar hos offentliga myndigheter. Det främsta syftet med offentlighetsprincipen är att medborgare därigenom har möjlighet att utöva någon form av kontrollfunktion över den verksamhet som bedrivs inom offentliga myndigheter.

De kommunala bolagen omfattas enligt offentlighets – och sekretesslagen 2 kap. 3 § av offentlighetsprincipen om kommunen eller landstinget har så kallat rättsligt bestämmande inflytande, dvs. att kommunen äger mer än 50 % av bolaget.

I en myndighet eller ett kommunalt bolag kan av naturliga skäl inte alla handlingar lämnas ut. I offentlighets – och sekretesslagen finns angivet vilka handlingar man med stöd av sekretesslagen inte får lämna ut.

Såväl Sandvikenhus som Sandviken Energi är helägda kommunala bolag och omfattas således av offentlighetsprincipen.

## **2.2 Handlingsbegreppet**

Tryckfrihetsförordningen 2 kap 3 § definierar en handling som *"en framställning i skrift eller bild samt upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel"*. En handling behöver därmed inte vara en upprättad skrivelse utan kan även vara ett ADB-register, en e-postlista, ett ljudband m.m. En handling är något som innehåller någon form av information.

En handling blir allmän när den förvaras hos en myndighet, är inkommen till eller upprättad hos en myndighet. En grundregel är att en handling blir allmän när den berör myndighetens verksamhet. Det är viktigt att anställda inom kommunala myndigheter är medvetna om att en handling som de får eller upprättar blir en allmän handling. Det är alltså inte endast skrivelser som inkommer eller upprättas i den centrala förvaltningen som är allmänna.

En allmän handling kan därefter endera vara offentlig och skall därmed lämnas ut om någon så begär detta eller så är handlingen hemlig och får därmed inte lämnas ut. För att en handling ska betraktas som hemlig så skall det finnas stöd för detta i sekretesslagen. Det finns inga mellanlägen mellan hemlig och offentlig handling.

## **2.3 Registrering och diarieföring av handling**

En handling anses inkommen till myndigheten när den anlät till myndigheten eller tagits om hand av behörig befattningshavare. Handlingen blir allmän omedelbart när den inkommit och behöver därmed inte diarieföras för att bli en allmän handling. Handlingen anses även inkommen om den exempelvis överlämnats till behörig tjänsteman eller förtroendevald i hemmet eller på annat ställe utanför arbetsplatsen.

När en handling inkommit eller upprättats skall den omedelbart registreras. Det går även att registrera handlingar genom att hålla dem ordnade på annat sätt i t.ex. pärmar eller arkivlådor (under förutsättning att det utan svårighet kan fastställas om handlingen har inkommit eller upprättats). Syftet med denna regel är att en myndighet ska ha kontroll och överblick över de handlingar man förfogar över.

Hemliga handlingar skall alltid registreras.

## **2.4 Postöppning**

Med post avses inte endast det traditionella brevet. Till post räknas också exempelvis e-post och fax. I kommuner registreras i stort sett all post, om den inte är av uppenbart ringa betydelse för myndighetens verksamhet. Exempel på post av ringa betydelse kan vara kursinbjudningar och reklam.

Eftersom en handling skall registreras (diarieföras) utan dröjsmål kan inte post få ligga öppen i flera dagar eller veckor (vilket kan ske vid semester). Post måste ovillkorligen öppnas och i förekommande fall diarieföras. Därför är det viktigt att alla förvaltningar ordnar rutiner som innebär att all post, såväl traditionell post som e-post öppnas.

Post som är direktadresserad till tjänsteman (dvs. namnet står före kommunadressen) får enligt brottsbalken inte öppnas av annan (brytande av posthemlighet) om innehållet rör dennes personliga förhållanden. Eftersom registratören inte vet huruvida posten är av privat natur eller inte förrän innehållet är känt löses detta lämpligen genom att registratör eller annan får en fullmakt att öppna postförsändelser och e-post.

Om fullmakt inte lämnas måste personen i fråga själv öppna posten och se till att den blir diarieförd, vilket således ska ske även vid semester och sjukdom.

### ***2.5 Utlämnande av handling***

På förfrågan av enskild skall en myndighet (bolaget) utan dröjsmål lämna ut offentliga handlingar. En förfrågan kan ske helt anonymt. Myndighet får heller inte fråga varför någon vill ha ut en handling. Den som i första hand bedömer om en handling är allmän och offentlig är den tjänsteman som har hand om handlingen.

Om det finns skäl att anta att handlingen är hemlig skall detta också hanteras utan dröjsmål. Om en handling inte lämnas ut skall myndigheten fatta beslut om detta och i beslutet skall hänvisning ske till lagrum i offentlighet- och sekretesslagen. Den som ville ta del av handlingen har därmed möjlighet att få utlämnandet prövat i domstol.

### ***2.6 Arkiv***

Arkivlagen gäller för kommunala bolag. I arkivlagen föreskrivs att bolagen skall upprätta en arkivbeskrivning som ger information om vilka slags handlingar som finns i bolagens arkiv samt hur detta arkiv är organiserat. Det ska även finnas en systematisk arkivförteckning.

## **3 Granskningsnoteringar**

### **3.1 Granskade dokument**

Följande dokument har granskats för Sandvikenhus AB (SHAB):

- Dokumenthanteringsplan för Sandvikenhus (antaget 031211)
- Praxis för offentlighet och sekretess inom Sandvikenhus

Dokumenthanteringsplanen innehåller vilka typer av handlingar som är aktuella för bolaget och beskriver hur dessa ska sorteras, bevaras/gallras, vilken enhet de tillhör, när handlingen ska till centralarkivet samt eventuella kommenterar kring hanteringen av respektive handling. Dokumenthanteringsplanen antogs av bolagets styrelse i december 2003.

Dokumentet *Praxis för offentlighet och sekretess inom Sandvikenhus* beskriver vilka handlingar som skall diarieföras, vilka handlingar som räknas som offentliga respektive sekretessbelagda samt eventuella kostnader för framtagande av kopior.

Följande dokument har granskats för Sandviken Energi (SEAB):

- Fullmakt angående postöppning
- Handlingar som skall diarieföras

SEAB använder sig av en fullmakt för att öppna post som inkommer till bolaget och är ställd till person inom företaget. I denna beskrivs hanteringen av inkomna handlingar och att huvudregistrator är den som avgör vilka handlingar som diarieförs. Fullmakten undertecknas av berörd personal och lämnas sedan till huvudregistratorn.

Dokumentet *Handlingar som skall diarieföras* beskriver utöver de handlingar som ska diarieföras även en rad processer kring och praktisk hantering av bolagets handlingar. Dokumentet innefattar rutinbeskrivningar kring registreringen av fysiska inkomna respektive utgående allmänna handlingar, hanteringen av inkommande e-post samt utlämning av handlingar. Även hela kedjan kring hanteringen av handlingar beskrivs. Dokumentet är dock från 2006.

### **3.2 Dokumenthantering**

Bolagens organisation kring hanteringen av handlingar skiljer sig. SEAB har ett diarium och en central funktion som hanterar bolagets allmänna handlingar. SHAB använder en s.k. postpärm med manuella register som finns i receptionen. I denna pärm noteras vilken avdelning/person som ansvarar för handlingen. I båda bolagen tar dock handläggare respektive enhetsadministratörer ett stort ansvar för vilka handlingar som diarieförs.

Båda bolagen har en separat fakturahantering (fakturasystem).

Inget av de granskade bolagen har en aktuell dokumenthanteringsplan. SHAB har dock en dokumenthanteringsplan från 2003 som enligt uppgift är under uppdatering. Denna plan grundar sig till stor del på SABO:s dokumenthanteringsplan.

SEAB har en dokumenterad rutin, *Handlingar som skall diarieföras*, som beskriver diarieföringen av handlingar inom bolaget. Rutinen innefattar en processdokumentation, beskrivning av processer/aktiviteter samt ansvarig person för olika delar i diarieföringsprocessen.

Utöver detta framhålls av verksamhetsföreträdarna att enheterna/avdelningarna till viss del har sina egna rutiner som beskriver dokumenthanteringen.

Offentlighetsprincipen har enligt verksamhetsföreträdare diskuterats inom båda bolagen.

Berörd personal inom bolagen uppges ha deltagit i olika typer av utbildningar avseende offentlighetsprincipen. Dessutom har berörd personal inom SEAB som arbetar med registrering av handlingar genomgått en registratorkurs.

### **3.3 Registrering och diarieföring**

Endast ett av bolagen, SEAB, har ett regelrätt diarium där tre personer arbetar. Handlingarna i diariet förvaras i pärmar men detta kommer inom kort att bytas ut till hängmappar. En av personerna i diariet är huvudansvarig för registrering av handlingar. Bolaget har ett dokument som innehåller en rutin för registrering av inkomna handlingar. Inkomna handlingar scannas in och registreras inom samma dag i bolagets diariesystem.

SHAB saknar ett regelrätt diarium och har ingen registrering av handlingar utan varje enhet uppges ha koll på sina pärmar. Detta upplevs inte som ett problem av bolaget utan registren i pärmarna uppges bidra till kontroll över handlingarna.

Handlingarna som diarieförs i bolagen är främst skrivelser, beslut, klagomål, handlingar avseende arbetsplatsolyckor m.m. Vilka handlingar som diarieförs varierar lite mellan bolagen beroende på verksamheterna. SEAB har en dokumenterad rutin kring vilka handlingar som ska diarieföras. Rutinen för diarieföring innehåller även rutiner för olika processer kring diarieföring samt vem som ansvarar för respektive process. Utgångspunkten för diarieföring och registrering uppges dock vara offentlighetsprincipen.

SHAB har en bolagsgemensam server där all personal sparar sina handlingar elektroniskt. Denna server består av en mappstruktur i vilken bland annat allmänna handlingar förvaras. För att servern ska fungera krävs dock att personal aktivt sparar dokument på servern.

Inom båda bolagen pågår diskussioner om att införa ett nytt ärendehanteringssystem. SHAB saknar idag ett system för dokumenthantering medan SEAB:s diariesystem endast används till registrering.

De handlingar som inkommer via e-post ska till diariet för registrering. Respektive personal ansvarar därmed för att vidarebefordra e-post eller lämna handlingar till diariet.

### **3.4 Arkivering**

Båda bolagen har ett eget arkiv på respektive huvudkontor. Bolagen har även möjlighet att nyttja kommunens arkiv.

Arkiveringen uppges ske löpande. Ansvaret för arkivering och gallring ligger på respektive personal.

SHAB har en gallringsplan vilken ingår i den gamla dokumenthanteringsplanen.

Det har förts diskussioner kring möjligheterna till ett digitalt arkiv inom SHAB.

I dagsläget har inget av bolagen en aktuell arkiveringsplan men inom SEAB är, enligt verksamhetsföreträdare, en ny arkiveringsplan på gång.

### **3.5 Postöppning**

Den fysiska posten samt bolagens allmänna e-post öppnas av respektive bolags reception. I dagsläget finns ingen dokumenterad rutin för postöppningen men inom SEAB uppges en sådan rutin vara på gång.

Enligt verksamhetsföreträdare förekommer sällan att post är ställd direkt till en person utan dessa är oftast "attention". Receptionen kan därmed öppna större delen av all inkommande post.

För post som är ställd direkt till en person kan en fullmakt användas för att möjliggöra postöppning. Endast SEAB använder dock fullmakter för att öppna post. En del personer har nekat fullmakt varför ansvaret ligger på den enskilde personalen att säkerställa att posten öppnas inom rimlig tid.

Det finns en risk att e-post som är ställd direkt till personal blir liggande under semester, frånvaro etc. Det saknas i dagsläget dokumenterade rutiner för hanteringen av personlig e-post men inom SHAB är en serviceguide under utarbetning i vilken hanteringen av e-post i samband med sjukdom, semester m.m. kommer att beskrivas.

Enligt uppgift från verksamhetsföreträdare är ett nytt e-postsystem på gång inom kommunen.

### **3.6 Utlämnande av handling**

Utlämnande av handlingar sker enligt verksamhetsföreträdare relativt sällan. Gällande utlämning av hemliga handlingar har detta endast varit aktuellt vid enstaka tillfällen.

Huruvida det finns något delegeringsbeslut kring utlämnande av handling har inte framkommit i granskningen.

Inom SEAB finns en dokumenterad rutin för handlingar som skall diarieföras i vilken utlämning av handling ingår.



Vid utlämnande av handling kontaktas en person som enligt respektive bolags register är ansvarig för handlingen. Det är sedan personen som ansvarar för handlingen som avgör om handlingen kan lämnas ut eller inte.

Vid intervjuerna har framkommit att det finns en viss osäkerhet hos personerna som hanterar handlingarna kring vilka handlingar som får lämnas ut. SHAB har dock ett dokument, *Praxis för offentlighet och sekretess inom Sandvikenhus*, i vilka handlingars offentlighet och sekretess tydliggörs.

### **3.7 Samordning med kommunen**

Gällande samordningen med kommunen varierar denna mellan bolagen. Ett av bolagen uppger att de samarbetar mer med SABO än kommunen.

Samarbetet med kommunen har främst handlat om arkiveringen i kommunarkivet men ett av bolagen har hämtat ett antal riktlinjer ifrån kommunen. I viss mån har även utbildningar samordnats. Vid intervjuer framkommer att samarbetet och samordningen med kommunen avseende detta är relativt liten.

## **4 Kommentarer**

I granskningen har noterats att hanteringen av handlingar i SEAB och SHAB förefaller fungera relativt bra utifrån genomförda intervjuer. Det är dock väsentligt att hanteringen av handlingar även fungerar i praktiken.

I dagsläget saknar båda bolagen till viss del aktuella dokument som beskriver hanteringen av handlingar inom bolagen. Det bör utarbetas dokumenterade rutiner så att en enhetlig hantering av handlingarna säkerställs inom bolagen samt att bolaget uppfyller lagkraven kring hanteringen av handlingar. Vi rekommenderar att respektive bolag utarbetar en smart dokumenthanteringsplan som beskriver hanteringen av handlingar från start till mål inom bolaget. Om sådana dokument upprättas möter man också lagkravet i offentlighets- och sekretesslagen 4 kap. 2 § om att det skall finnas en beskrivning av varje myndighets allmänna handlingar.

Det råder en viss osäkerhet kring utlämnande av handling. Vi föreslår att detta tydliggörs i en dokumenthanteringsplan.

Bolagen bör om delegeringsbeslut inte finns, besluta om vem som har rätt att avgöra huruvida en handling med stöd av offentlighets- och sekretesslagen inte får lämnas ut.

Gällande registreringen av handlingar bör det inom bolagen säkerställas att registrering sker i enlighet med offentlighets- och sekretesslagen. Hemliga handlingar skall alltid registreras. SHAB bör därför säkerställa att det register som finns uppfyller lagkraven.

Båda bolagen bör säkerställa att arkivering sker i enlighet med vad som krävs i lagen, dvs. att det finns en arkivplan och en arkivförteckning.

Postöppningen hanteras idag olika i bolagen. Personlig post förekommer dock inom båda bolagen varför fullmakter bör användas. SHAB bör därför se över detta och ta fram fullmakter för postöppningen inom bolaget. Vidare bör båda bolagen upprätta rutiner för hantering av e-post.