

**TID:** 2019-01-16  
**PLATS:** PwC:s lokaler, Halmstad

**Närvarande:** Jan-Erik Martinsen  
Gösta Gustafsson  
Lena Olofsdotter  
Eva Hudin  
Peter Wesley  
Tobias Eriksson  
Sekr Kerstin Sikander

§ 6

**Revisionsrapporten Granskning hantering av allmänna handlingar**

Revisorerna i Region Halland har gett PwC i uppdrag att genomföra en granskning av rutiner och system för hantering av inkomna handlingar, delgivning till förtroendevalda, gallring samt utlämnande av allmänna handlingar. Syftet med granskningen har varit att bedöma om regionstyrelsen har ändamålsenliga rutiner och systematik för hantering av allmänna handlingar.

Den samlade bedömningen är att regionstyrelsen i allt väsentligt har ändamålsenliga rutiner och systematik för hantering av allmänna handlingar. Iakttagelser i granskningen visar på att flera av delprocesserna såsom att hantera inkommen post, registrera handlingar, tillverka postlista och diarieföring är tydligt formaliserade.


Ett förbättringsområde som lyfts fram i rapporten berör rutiner och system kring sekretessprövning, avslagsbeslut och utlämnande av maskerad handling. I denna del bedöms rutinbeskrivningarna vara förenklade och ofullständiga. Nuvarande rutiner kan innebära en inbyggd risk då det ställer höga krav på att medarbetare har tillräcklig kompetens på området för att identifiera uppgifter som kan omfattas av sekretess.

Revisorerna beslöt

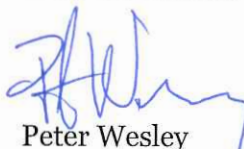
att översända rapporten till Regionstyrelsen med begäran om svar senast 2019-03-15 om vilka åtgärder nämnden avser att vidta med anledning av resultatet i granskningen.

  
Jan-Erik Martinsen

  
Lena Olofsdotter

  
Eva Hudin

  
Gösta Gustafsson

  
Peter Wesley

Bilaga: Revisionsrapport Granskning hantering av allmänna handlingar  
Svar sänds till: [regionen@regionhalland.se](mailto:regionen@regionhalland.se)

# Revisionsrapport

## Granskning hantering av inkomna handlingar

Regionstyrelsen  
Region Halland

*Kerstin Sikander*

*Charlie Lindström*

*December 2018*

**pwc**

# Innehåll

<b>1.</b>	<b>Inledning .....</b>	<b>1</b>
1.1.	Bakgrund .....	1
1.2.	Revisionsfråga .....	1
1.3.	Revisionskriterier .....	1
1.4.	Kontrollmål .....	1
1.5.	Metod.....	1
1.6.	Avgränsning.....	2
<b>2.</b>	<b>Lagar och styrdokument .....</b>	<b>3</b>
2.1.	Lagstiftningens krav på hantering av allmänna handlingar .....	3
2.1.1.	Registrering och förvaring .....	3
2.1.2.	Arkivvård och gallring.....	3
2.2.	Regionstyrelsens uppgifter och organisering.....	3
2.3.	Regionstyrelsens hantering av handlingar.....	4
2.3.1.	Dokumenthanteringsplan.....	4
2.3.2.	Arkivreglemente .....	4
2.3.3.	Interna riktlinjer och rutiner .....	4
<b>3.</b>	<b>Granskningsresultat .....</b>	<b>5</b>
3.1.	Rutiner för inkomna handlingar .....	5
3.1.1.	Iakttagelser .....	5
3.1.2.	Bedömning.....	5
3.2.	Rutiner och system för delgivning .....	6
3.2.1.	Iakttagelser .....	6
3.2.2.	Bedömning.....	6
3.3.	Rutiner och system för gallring .....	7
3.3.1.	Iakttagelser .....	7
3.3.2.	Bedömning.....	7
3.4.	Rutiner och system för utlämnandeprocessen.....	7
3.4.1.	Iakttagelser .....	7
3.4.2.	Stickprov .....	8
3.4.3.	Bedömning.....	9
3.4.3.1.	Generell bedömning kontrollmål .....	9
3.4.3.2.	Bedömning stickprov .....	10
<b>4.</b>	<b>Revisionell bedömning.....</b>	<b>11</b>
<b>5.</b>	<b>Rekommendation .....</b>	<b>13</b>

# **1. Inledning**

## **1.1. Bakgrund**

En av de viktigaste aspekterna för offentlighetsprincipen är rättigheten för alla medborgare att ta del av en myndighets allmänna handlingar. Utifrån den aspekten är ett av syftena med en myndighets registrering av allmänna handlingar att underlätta för medborgare att tillämpa denna rättighet. För den demokratiska processen är det betydelsefullt att det finns fungerande system och rutiner för hur inkomna handlingar hanteras, registreras, delges förtroendevalda samt utlämnas till medborgare.

I Region Halland har frågor uppkommit rörande vilka rutiner och system som finns för hantering av allmänna handlingar samt vilket system som finns för delge ärenden till ledamöter inom regionstyrelsen.

Utifrån ovanstående bakgrund har revisorerna i Region Halland gett PwC i uppdrag att genomföra en granskning avseende rutiner och system för hantering av inkomna handlingar, delgivning till förtroendevalda, gallring samt utlämnande av allmänna handlingar.

## **1.2. Revisionsfråga**

Revisionsrapporten nedan baseras på följande revisionsfråga:

- Har regionstyrelsen ändamålsenliga rutiner och systematik för hantering av allmänna handlingar?

## **1.3. Revisionskriterier**

Revisionskriterier i granskningen är följande:

- Kommunallagen
- Regionstyrelsens delegationsordning
- Övrig relevant lagstiftning och styrdokument

## **1.4. Kontrollmål**

Granskningen ska även besvara följande kontrollmål:

- Har regionstyrelsen rutiner för att säkerställa en ändamålsenlig hantering av inkomna handlingar?
- Har regionstyrelsen ändamålsenliga rutiner och system för att säkerställa att förtroendevalda delges inkomna handlingar?
- Har regionstyrelsen ändamålsenliga rutiner och system avseende gallring av allmänna handlingar?
- Har regionstyrelsen rutiner och system för utlämnande av allmänna handlingar som är lag- och ändamålsenliga?

## **1.5. Metod**

Granskningen har genomförts genom intervjuer och dokumentstudier. Intervjuer har genomförts med:

- Staffan Johansson, kanslichef
- Inga-Britt Svensson, registrator
- Maria Hvidberg-Müller, regionsekreterare

Totalt genomfördes intervjuer med tre personer. Dokumentstudier har bestått av genomgång av styrdokument samt interna rutiner och riktlinjer. Utöver detta har även stickprovskontroller av utlämnandeprocessen genomförts med syfte att pröva dess lag- och ändamålsenlighet.

Rapporten har varit föremål för sakgranskning av de intervjuade.

## **1.6. Avgränsning**

Granskningen avser i huvudsak regionstyrelsens verksamhetsområde och avser verksamhetsåret 2018. Stickprovskontroller av utlämnandeprocessen har genomförts vid regionkontoret som även servar andra nämnder än regionstyrelsen.

## **2. Lagar och styrdokument**

### **2.1. Lagstiftningens krav på hantering av allmänna handlingar**

I Tryckfrihetsförordningen (TF) finns följande definition av en handling (TF 2 kap. 3 §): "Med handling förstås framställning i skrift eller bild samt upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel." En handling är allmän om den förvaras hos en myndighet och anses vara inkommen eller upprättad. En handling är inkommen till en myndighet när den har anlänt till myndigheten eller kommit behörig befattningshavare till handa, och den anses upprättad hos myndigheten när den har expedierats (TF 2 kap. 6-7 §). Bara för att en handling är allmän betyder det inte att den är offentlig. En allmän handling kan även vara sekretessbelagd vilket innebär att den är hemlig.

Offentlighets- och sekretesslagen slår fast att allmänna handlingar ska registreras utan dröjsmål. Registreringen kan ske på olika sätt, exempelvis genom diarieföring, objektsregistrering eller systematisk förvaring. Syftet med registreringen är att hålla ordning på myndighetens handlingar och kunna ge allmänheten möjlighet att ta del av dem.

Enligt Offentlighets- och sekretesslagen (OSL 5 kap. 2 §) ska det av de handlingar som registreras framgå följande:

- datum då handlingen kom in eller upprättades
- diarienummer eller annan beteckning handlingen fått vid registrering
- avsändare eller till vem handlingen har skickats
- i korta drag vad handlingen rör

#### **2.1.1. Registrering och förvaring**

Enligt OSL ska allmänna handlingar som innehåller sekretessbelagda uppgifter alltid registreras (5 kap. 1 §). Allmänna handlingar som är offentliga behöver inte registreras under förutsättning att de hålls ordnade så att det utan svårighet går att fastställa om handlingen är inkommen till, eller upprättad hos, myndigheten. Utifrån lagens bestämmelser är det upp till myndigheten att själv utforma sina registreringsrutiner. En myndighet ska dock ta hänsyn till allmänhetens rätt att ta del av allmänna handlingar när den organiserar hanteringen av sådana.

#### **2.1.2. Arkivvård och gallring**

Regioner lyder under arkivlagen vars syfte är att främja en arkivbildning hos de myndigheter som tillgodoser medborgare rätten att ta del av allmänna handlingar, behovet av information för rättsskipningen och förvaltningen samt för forskningens behov.

Huvudregeln är att regioners arkiv ska bevaras. Gallring får dock under vissa förutsättningar ske. Med gallring avses att handlingar sorteras ut och förstörs. Gallringsföreskrifter för myndigheter meddelas i allmänhet av regionerna själva och har till syfte att klargöra vilka handlingar som får gallras och när gallring ska ske.

### **2.2. Regionstyrelsens uppgifter och organisering**

Regionstyrelsens uppgifter är enligt kommunallagen (KL) bland annat att leda och samordna förvaltningen av regionens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnders verksamhet (KL 6 kap 1 §). Vidare åligger det regionstyrelsen att följa de frågor som kan inverka på regionens utveckling och ekonomiska ställning (KL 6 kap 11 §).

För att regionstyrelsen som kollektiv ska kunna fullgöra dessa uppgifter krävs således att samtliga ledamöter kontinuerligt har tillgång till relevant information som berör områdena ovan, exempelvis sådan information som inkommer till regionen. Hur denna typ av information ska komma ledamöterna till del saknas det specifik reglering kring vilket innebär att det i dagsläget finns flera

olika tillvägagångssätt, det som är väsentligt är dock att ledamöter får relevant information för att kunna fullfölja sitt uppdrag.

Regionstyrelsen leder och samordnar Region Hallands arbete, med ett särskilt ansvar för regionala utvecklingsfrågor och att hälso- och sjukvården samt tandvården bedrivs enligt de mål som regionfullmäktige satt upp. Utöver detta så har regionstyrelsen även uppsyn över de bolag som regionen helt eller delvis äger.

Regionstyrelsen har 15 ordinarie ledamöter och 9 ersättare.

Regionstyrelsen är politisk nämnd för Regionkontoret. Regionkontoret är Region Hallands centrala förvaltning vars uppdrag är att skapa underlag, analyser och omvärldsbevakningar för de politiska styrelserna och nämnderna. På Regionkontoret finns flera olika kompetenser inom följande verksamhetsområden; hälso- och sjukvårdsutveckling, regional utveckling, ekonomi, kommunikation, HR och administration.

## **2.3. Regionstyrelsens hantering av handlingar**

Regionstyrelsen har antagit ett flertal styrdokument som anger hur inkomna och upprättade handlingar ska hanteras inom organisationen. Utöver detta finns även en stor mängd interna riktlinjer som går att återfinna på myndighetens intranät. De mest centrala dokumenten presenteras nedan.

### **2.3.1. Dokumenthanteringsplan**

Regionstyrelsens dokumenthanteringsplan antogs 2015-11-25 och ger information om hur befintliga handlingar ska förvaras, registreras, arkiveras eller gallras. Dokumenthanteringsplanen är uppdelad utifrån de olika handlingstyper som finns inom organisationen och i planen anges om den specifika handlingen ska förvaras systematiskt eller registreras i diariet, vilket system handlingen ska registreras i, om och i så fall när en handling ska gallras, om och när handlingen ska levereras till centralarkivet samt eventuella ytterligare anmärkningar. Enligt information från kanslichefen kommer nya, bearbetade dokumenthanteringsplaner att träda i kraft vid årsskiftet.

### **2.3.2. Arkivreglemente**

Kanslichefen informerar även om att regionens arkivreglemente har omarbetats och att ett nytt reglemente träder i kraft vid årsskiftet. Det nya reglementet kommer att kompletteras med riktlinjer, vilka ännu inte är färdigställda. Målsättningen är att riktlinjerna ska tas av Regionstyrelsen våren 2019.

### **2.3.3. Interna riktlinjer och rutiner**

Regionstyrelsen har nedskrivna rutiner vad gäller inkomna handlingar, diarieföring och vilka handlingar som ska/inte ska diarieföras. Det finns även skriftliga rutiner för gallring och utlämnande av allmän handling. Vad gäller system och rutiner för delgivning av inkomna handlingar till förtroendevalda så finns det även en rutin för ärendehanteringssystemet Platina och möteshantering.

I dokumentet "*Rutin för postsortering, registrering, postlista och diarieföring*" anges att dokumentets övergripande mål är att "*Registrering och diarieföring ska ske så att allmänheten har en god insyn i Region Hallands verksamheter, ge underlag till ett rättssäkert handläggande av ärenden samt bidra till systematik i förvaring av Region Hallands handlingar*". Rutinen är i första hand tillämplig för regionstyrelsens diarium och de övriga nämnder vars posthantering försörjs av Regionkontoret. Syftet med rutinen är att åstadkomma en gemensam process som är anpassad efter kommande fullskaligt införande av ärendehanteringssystemet Platina och utgår från hur ärendehanteringssystemet Platina är uppbyggt. I dokumentet anges även vilken roll/enhet som ansvarar för de olika arbetsuppgifterna.

## 3. Granskningsresultat

I detta avsnitt redovisas de iakttagelser och bedömningar som har gjorts utifrån respektive kontrollmål.

### 3.1. Rutiner för inkomna handlingar

Kontrollmål 1: Har regionstyrelsen rutiner för att säkerställa en ändamålsenlig hantering av inkomna handlingar?

#### 3.1.1. Iakttagelser

I dokumenten *Offentlighetsprincipen - introduktion* (fastställd 2018-02-09) och "*Rutin för post-sortering, registrering, postlista och diarieföring*" finns skriftliga rutinbeskrivningar över hur, och i vilken ordning, registratören ska hantera inkomna handlingar. Detta finns både för de handlingar som kommer via fysisk post samt de som kommer via funktions-/myndighetsbrevlådan. De interna rutinerna är specificerade och anger klockslag för när registratörens arbetsuppgifter kopplade till inkomna handlingar ska vara utförda. Dokumentet anger vilka ansvarsområden som åligger respektive roll vad gäller registratör, nämndsekreterare och handläggare.

*Registratören* ansvarar för den allmänna e-postadressen och funktionsadressen och har som uppgift att registrera in- och utgående handlingar samt att efter avgörande diarieföra handlingar i ett ärende. Utöver detta ska registratören fördela inkomna ärenden till respektive verksamhet för fortsatt handläggning.

*Nämndsekreteraren* får en "förpostlista" av registratören. Syftet med detta är att nämndsekreteraren ska kunna bilda sig en uppfattning om det finns handlingar på den aktuella postlistan som kan komma att kräva kommunikationsstöd eller andra åtgärder inom organisationen.

*Handläggaren* är mottagare av internpost som inte har blivit registrerad. Det är därmed handläggarens ansvar att se till att en inkommen handling omedelbart registreras om det anses behövas. Handläggaren ska även anmäla ärenden för registrering till diariet.

Hur inkomna/utgående skrivelser ska hanteras framkommer av regionens dokumenthanteringsplan (daterad 2015-11-25). Där anges att korrespondens av betydelse och som tillför sakuppgifter ska bevaras i organisationen. Detsamma gäller även e-post, SMS och MMS. Handlingar av rutinmässig och ringa karaktär kan efter informationsvärdering gallras vid inaktualitet, vilket även gäller för e-post, SMS och MMS. Inkommande anonyma skrivelser som anses vara av vikt ska bevaras och eventuellt diarieföras. Anonyma skrivelser som inte berör förvaltningens verksamhetsområde eller som är av tillfällig och ringa betydelse kan gallras vid inaktualitet.

#### 3.1.2. Bedömning

Utifrån regionstyrelsens styrdokument kan konstateras att ett gediget arbete har genomförts för att systematisera delprocesserna kring hantering av allmänna handlingar. Flera av delprocesserna såsom att hantera inkommen post, registrera handlingar, tillverka postlista och diarieföring är tydligt formaliserade vilket minimerar personbundenhet och stärker både rättssäkerheten och förutsebarheten i processerna. Detta ställer vi oss positiva till. Vidare framgår tydligt utifrån styrdokumentet vilken ansvarsfördelning som ska vara rådande samt vilka roller som är involverade i processerna. Detta tillför en tydlighet i organisationen som är väsentlig för att uppnå en ändamålsenlig hantering. Vidare framgår tydligt av dokumenthanteringsplanen vilka handlingstyper som ska bevaras och gallras vilket tillser att en ändamålsenlig arkivbildning sker inom regionstyrelsen samtidigt som handlingar av tillfällig, ringa eller rutinmässig karaktär kan sällas bort.

Utifrån ovanstående bedömer vi att kontrollmålet är uppfyllt.

Med ovanstående i beaktning ska emellertid framhållas att det av dokumentet *Rutin för postsortering, registrering, postlista och diarieföring* inte framgår om det är ett politiskt beslutat dokument, om det är ett dokument som är beslutat på delegation från regionstyrelsen eller om det är ett dokument av vägledande karaktär. Detta har betydelse då det ur ett styrningsperspektiv blir oklart



om det är ett vägledande dokument eller om det är att betrakta som fastställda regler inom regionstyrelsen, mer konkret ett styrdokument. För att processer ska kunna betraktas som systematiserade måste rutiner som fastställer systematiken också vara formellt beslutade i behörig ordning.

Efter kontroll med tjänsteperson inom regionstyrelsen framgår att rutinen är fastställd av administrativ direktör på delegation. Rutinen är att betrakta som vägledande och är fastställd utifrån den normerande funktionen. Om ett dokument är formellt beslutat bör det också framgå av dokumentet för att tydliggöra att dokumentet är del av regionstyrelsens styrdokument. Jämförelsevis kan nämnas dokumentet *Offentlighetsprincipen - introduktion* där det av dokumentet framgår att det är fastställt av administrativ direktör.

## 3.2. Rutiner och system för delgivning

Kontrollmål 2: Har regionstyrelsen ändamålsenliga rutiner och system för att säkerställa att förtroendevalda delges inkomna handlingar?

### 3.2.1. Iakttagelser

All ärendeberedning såsom diarieföring, handläggning, anmälan till möte, kallelse, protokoll och expediering sker i ärendehanteringssystemet Platina. Via Platina får de förtroendevalda ta del av information genom kallelse och handlingar kopplade till sammanträden. I övrigt delges förtroendevalda den dagliga postlistan med registrerade handlingar. Mottagandet är emellertid frivilligt från den förtroendevalde. Vidare framgår av intervjuer att när handlingar inkommer så fattas beslut av kanslichef och regionsekreterare om vilka handlingar som ska delges förtroendevalda. Vid osäkerhet görs avstämning med ordföranden.

I det interna dokumentet "*Platina-, ärende- och möteshantering*" (publicerad 2018-05-18) finns information om hur tjänstepersoner anmäler handlingar för kännedom till de förtroendevalda. Det innebär att diverse händelser inom ramen för nämndens ansvarsområde redovisas, det kan exempelvis handla om andra nämnders mötesprotokoll eller någon annan skrivelse/information som nämnden bör känna till. Att anmäla handlingar för kännedom är något som ingår i registratorns ansvar, men även handläggare har möjlighet att anmäla till instans i Platina.

I dokumentationen framkommer inte någon information om hur ledamöter delges t.ex. inbjudningar eller liknande handlingar som är adresserade till, eller kan tänkas vara av intresse för, hela styrelsen men som ändå inte ämnar behandlas på sammanträdet. Utifrån intervjuer framgår emellertid att det på styrelsens sammanträden finns en punkt vid namn inkomna handlingar där handlingar av relevans återfinns.

### 3.2.2. Bedömning

Det finns inga specifika bestämmelser som reglerar att ledamöter i regionstyrelsen ska delges viss information eller viss handling. Enligt kommunallagen åligger det regionstyrelsen som kollektiv att leda och samordna förvaltningen av regionens angelägenheter och att ha uppsikt över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnders verksamhet. Vidare åligger det styrelsen att följa de frågor som kan inverka på regionens utveckling och ekonomiska ställning. För att styrelsen som kollektiv ska kunna uppfylla dessa skyldigheter krävs därför att relevant information, som exempelvis inkomna handlingar, förs vidare till styrelsens samtliga ledamöter. Sådan delgivning kan ske på flera olika sätt i brist på specifik reglering, exempelvis genom informations- eller rapportpunkter vid sammanträden där ledamöter delges vissa handlingar av relevans eller delgivning genom ärendehanteringssystem.

Regionstyrelsens ledamöter kan därför delges information både vid sammanträde och genom ärendehanteringssystemet och på så vis också få tillräcklig information för att styrelsen ska kunna uppfylla sitt uppdrag. Vi bedömer därför att det finns förutsättningar för att säkerställa detta och bedömer att kontrollmålet är uppfyllt. Med det sagt kan det finnas anledning att formalisera vilken typ av handlingar som alltid ska delges ledamöterna i regionstyrelsen. Det kan röra sig om cirkulär, lagförslag, övriga nämnders protokoll etcetera för att även här uppnå en viss systematik.

En fråga som förvisso ligger utanför ramen för denna granskning men som likväl är relevant är om regionstyrelsen får den information som krävs för att den ska kunna fullgöra uppdraget enligt kommunallagen. För att besvara den frågan skulle en mer omfattande granskning av vilken information som delges ledamöterna i styrelsen fordras. Det kan vidare finnas anledning för regionstyrelsen att själva följa upp så att ledamöter regelbundet får den tillräckliga mängd information som krävs för att uppfylla uppdraget.

### **3.3. Rutiner och system för gallring**

Kontrollmål 3: Har regionstyrelsen ändamålsenliga rutiner och system avseende gallring av allmänna handlingar?

#### **3.3.1. Iakttagelser**

I det interna dokumentet *Offentlighetsprincipen - introduktion* (fastställd 2018-02-09) finns en rutinbeskrivning för gallring. I dokumentet sker en distinktion mellan gallring och rensning och där anges att allmänna handlingar endast får gallras med stöd av lag eller efter beslut av ansvarig myndighet. Medarbetare hänvisas till respektive verksamhets dokumenthanteringsplan för utförligare information om hantering. Det framkommer även att om en handling inte finns med i dokumenthanteringsplanen så får den heller inte förstöras. I planen anges hur olika typer av allmänna handlingar ska hanteras, bland annat vad gäller gallring respektive bevarande. Om en handling, enligt dokumenthanteringsplanen, ska gallras så kan en tjänsteperson självständigt gallra de handlingar som uppfyller förutsättningarna i gallringsbeslutet. Denna typ av gallring är enligt kommunallagen således att betrakta som ett verkställighetsbeslut.

I dokumenthanteringsplanen anges olika tidsfrister för när handlingar tillhörande organisationen får gallras. De tidsfrister som anges är följande;

- Vid inaktualitet; innebär att information kan gallras då den inte längre behövs för verksamhetens behov.
- 1 år, 2 år eller 10 år; innebär att informationen ska finnas kvar 1, 2 eller 10 kalenderår efter det år informationen skapades.
- Bevaras; innebär att informationen ska finnas kvar för all framtid.

#### **3.3.2. Bedömning**

Genom dokumenthanteringsplanen klargörs enligt vår bedömning att vissa handlingar bevaras samt att vissa handlingar ska förstöras/gallras som är av tillfällig eller ringa betydelse. Vidare klargörs att vissa handlingar ska förstöras/gallras vid inaktualitet eller efter viss tidsfrist förflutit.

Utifrån ovanstående är vår bedömning att kontrollmålet är uppfyllt.

### **3.4. Rutiner och system för utlämnandeprocessen**

Kontrollmål 4: Har regionstyrelsen rutiner och system för utlämnande av allmänna handlingar som är lag- och ändamålsenliga?

#### **3.4.1. Iakttagelser**

I dokumentet *Offentlighetsprincipen - introduktion* (fastställd 2018-02-09) finns rutinbeskrivningar för hur medarbetarna ska hantera utlämnande av allmänna handlingar. Där finns en kort "checklista" i två steg som innefattar frågorna "Är det en allmän handling?" och "Berörs handlingen helt eller delvis av sekretess?". Om handlingen är allmän och inte berörs av sekretess ska den

lämnas ut snarast möjligt. I de situationer då det förekommer någon osäkerhet ska kontakt tas med närmaste chef eller med regionens jurister för en bedömning.

En handling kan vara helt eller delvis sekretessbelagd och får därmed inte lämnas ut i sin ursprungliga version. När en begäran inkommer gällande en sådan handling behöver frågan om utlämnande i varje enskilt fall prövas. I det fall en handling endast är delvis sekretessbelagd är medarbetaren skyldig att visa upp den del av dokumentet som är offentligt samtidigt som de delar som är sekretessbelagda ska täckas över.

I rutindokumentet poängteras vikten av skyndsamhet, anonymitetsskydd och hur medarbetaren ska göra om hen bedömer att en handling inte får lämnas ut. Vikten av skyndsamhet innebär att en handling ska lämnas ut efter högst två till tre dagar i de situationer då en begäran har inkommit via telefon, brev, fax eller e-post. Har handlingen istället begärts ut via ett personligt besök hos myndigheten ska handlingen lämnas ut omedelbart, detta under förutsättning att den inte är sekretessbelagd. Den person som begär ut handlingar har rätt att vara anonym och ska inte behöva uppge orsak till sin begäran. Vid en sekretessprövning kan dock myndigheten behöva avgöra om personen har rätt att se handlingen som begärs ut eller inte, och får då fråga om namn och anledning till begäran.

Om medarbetaren/myndigheten vid sin prövning gör bedömningen att en handling inte får lämnas ut så måste detta motiveras genom hänvisning till relevant lagrum. I samband med detta ska den medborgare som nekats sin begäran även lämnas en skriftlig hänvisning till hur hen kan överklaga beslutet. Inom Regionkontoret är det enligt styrdokumentet regionens jurister som har delegerats rätten att besluta om en handling inte ska lämnas ut vid begäran.

Vad gäller denna kontrollfråga så har även stickprovskontroller genomförts för att undersöka lag- och ändamålsenligheten kring regionstyrelsens hantering av utlämnandeprocessen. Stickproven och bedömningen av dessa återfinns i punkterna nedan.

### *3.4.2. Stickprov*

Som en del av granskningen har vi genomfört stickprovskontroller som inneburit att vi genomfört ett antal begäran om utlämnande av handlingar och utifrån dessa begäran kartlagt regionstyrelsens hantering, återkoppling och handläggningstid.

Inledningsvis ska framhållas att regionen har en välutvecklad hemsida där protokoll och diverse handlingar kan hämtas ut med enkelhet vilket resulterat i att vi vid stickproven försökt inrikta oss på handlingar som av erfarenhet kan kräva lite mer handläggning. Av den anledningen inriktade vi oss på (i) inkomna visselblåsartips, då visselblåsarfunktionen är relativt ny inom regionstyrelsen och (ii) årliga beslut om uppsiktsplikt, som är ett krav på regionstyrelsen enligt 6 kap 9 § KL. Utöver de stickprov vi återger nedan har vi begärt ut flertalet handlingar inom ramen för denna granskning som hanterats ändamålsenligt av regionstyrelsen.

- Den 19/11 kl. 09.28 översände vi en begäran till Region Hallands officiella e-postadress där vi begärde ut de fem senast inkomna visselblåsartipsen som inkommit.
- Den 20/11 kl. 08.25 fick vi återkopplat att frågan var vidarebefordrad till tjänsteperson som handlägger sådana ärenden.
- Den 22/11 kl. 16.11 återkopplades till oss via mail från tjänsteperson inom regionstyrelsen vilka inkomna visselblåsartips som inkommit och att dessa är under utredning. Vi får emellertid inga handlingar översända förutom svaret från tjänstepersonen och heller ingen förklaring till varför vi inte får några handlingar översända.

Vad gäller årliga beslut om uppsiktsplikt ska inledningsvis nämnas att syftet med uppsiktsplikten är att regionstyrelsen, på ett systematiskt sätt ska kunna följa utvecklingen inom regionen samt de regionala bolagen.

Enligt 6 kap 9 § KL ska regionstyrelsen efter genomförd uppsiktsplikt årligen besluta huruvida de regionala bolagens verksamhet varit förenlig med det fastställda kommunala/regionala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna. Beslut ska fattas för varje sådant bolag till vilken regionen överlämnat vården av en angelägenhet. Bestämmelsen ger därför uttryck för en förstärkt uppsiktsplikt över regionala bolag.

- Den 21/11 kl 09.01 översände vi en begäran till Region Hallands officiella e-postadress där vi begärde ut regionstyrelsens beslut om uppsiktsplikt för verksamhetsåren 2015, 2016 och 2017.
- Klockan 16.06 samma dag fick vi återkopplat att frågan var vidare-sänd till ekonomiavdelning då handlingarna inte hittades i diariet.
- Den 22/11 genomförde vi intervjuer med tjänstepersoner inom regionstyrelsen där vi ställde frågor om vår begäran. Vi fick besked att sådana beslut inte fattats av regionstyrelsen och att förvaltningen varit i kontakt med regionens jurister för att titta vidare på frågan.
- Den 23/11 klockan 10.27 fick vi översänt handlingar från regionens officiella e-postadress. Handlingarna var emellertid inte att likställa med de handlingar vi begärde och förklaringen till detta är enligt uppgift vid intervjuer att regionstyrelsen inte fattar årliga beslut om uppsiktsplikt.

### 3.4.3. Bedömning

Utifrån gjorda iakttagelser bedömer vi att kontrollmålet är delvis uppfyllt. Se nedan för motivering

#### 3.4.3.1. Generell bedömning kontrollmål

Inledningsvis ställer vi oss positiva till de rutinbeskrivningar som återfinns i styrdokumentet ovan. Vad gäller checklistan för utlämnande av handling så ställer vi oss positiva till att den på ett övergripande sätt tydliggör de olika stegen i utlämnandeprocessen. Styrdokumentet är vidare fokuserat kring skyndsamhet, anonymitetsskydd och sekretess vilket vi anser ändamålsenligt.

Med ovanstående i beaktning vill vi emellertid framhålla att avsnitten kring sekretessprövning, avslagsbeslut och utlämnande av maskerad handling upplevs förenklade och ofullständiga. När det kommer till prövning av om uppgift omfattas av sekretess är väsentligt att det finns fastställda parametrar för när exempelvis jurist eller annan rådgivande funktion ska rådfrågas. I nuvarande rutin fastställs mer övergripande att vid osäkerhet bör jurist eller närmsta chef kontaktas etcetera. Vi anser att systemet förutsätter att medarbetare har tillräckligt hög kompetens på området för att kunna identifiera uppgifter som kan omfattas av sekretess och vi anser därför att systemet har inbyggda risker. Utifrån intervjuer framgår vidare att när en handling inkommer så sker en översikt av handlingen och en initial bedömning om någon uppgift i handlingen kan omfattas av sekretess. Om det bedöms finnas uppgifter som omfattas av sekretess så påförs handlingen en sekretessmarkering. Sådan markering görs i syfte att tydliggöra att en prövning kan behöva göras om uppgifter ska maskeras enligt OSL vid utlämnande av handlingen. Även detta system anser vi har inbyggda risker med anledning av att om en uppgift som omfattas av sekretess inte upptäckts vid handlingens inkommande och någon sekretessmarkering inte påförs handlingen, så ökar också risken att handlingen vid en begäran inte genomgår en ändamålsenlig sekretessprövning. Handlingen riskerar därför översändas i sin helhet vid begäran. Att regionstyrelsen som regel inte hanterar sekretesskyddade uppgifter i betydande omfattning kan inte tillmätas betydelse i detta avseende. Vi anser därför att det behöver tydliggöras vilka typer av uppgifter som ska föranleda att jurist eller annan rådgivande funktion rådfrågas. Detta för att få en tydligare kvalitetssäkring i utlämnandeprocessen.

Vi anser inte heller att det av styrdokument framgår att utlämnandeprocessen är systematiserad i tillräcklig omfattning. Av den anledningen är det enligt vår bedömning av vikt att hela utlämnandeprocessen systematiseras från det att begäran inkommer till dess att handlingen antingen översänds i sin helhet eller att hela eller delar av handlingen inte lämnas ut på grund av sekretess. Nämnas ska att det måste anses vara en grundläggande rättssäkerhets- och tillitsfråga för en offentlig verksamhet att utlämnandeprocessens olika delar är tydligt systematiserade. Dessa processer måste vidare vara förutsebara vilket i första hand innebär att hanteringen ska vara konsekvent och att enskilda fall hanteras/bedöms utifrån på förhand fastställda parametrar.

Vår uppfattning är att åtminstone nedan steg i utlämnandeprocessen bör vara systematiserade:

1. Begäran inkommer: Hantering, överväganden, registrering/diarieföring, resurser etc.

2. Bedömning om handling är dels allmän (se tryckfrihetsförordning 2 kap 3, 6-7 §§) och dels om det är en offentlig handling vars uppgifter inte är helt eller delvis sekretessbelagd enligt OSL.
3. Hantering om handlingen inte är allmän och således inte kan lämnas ut → avslagsbeslut
4. Hantering om handlingen är allmän och bedömning huruvida handlingen är offentlig.
5. Utlämnande av allmän offentlig handling i sin helhet eller utlämnande av handling som är maskerad enligt OSL → avslagsbeslut.
6. Hantering av överklagande av avslagsbeslut.

Vi vill poängtera att vi inom ramen för granskningen inte har uppmärksammat något i utlämnandeprocessen som tyder på avvikelser i hanteringen eller felaktigheter men vill framhålla att i avsaknad av tydlig systematik i olika delprocesser så har regionstyrelsen inte minimerat riskerna för att avvikelser och felaktigheter kan uppstå. Vi anser därför att detta är ett förbättringsområde.

Av styrdokumentet framgår vidare att regionens jurister har delegerad beslutanderätt att utfärda avslagsbeslut vid begäran om allmän handling. Vid intervjuer framgår emellertid att delegat numera är förvaltningschef (regiondirektör). Efter kontroll av delegationsordning framgår att denna uppgift är korrekt. Det är därför av vikt att styrdokumentet uppdateras i enlighet med ny delegationsordning för att undvika felaktigheter vid avslagsbeslut. Det finns även anledning att kontrollera om ytterligare uppdateringar fordras för att styrdokumentet ska vara i enlighet med delegationsordning.

### 3.4.3.2. Bedömning stickprov

Vad gäller samtliga av våra begäran om utlämnande av handlingar inklusive de vi återgivit ovan ska nämnas att regionstyrelsens återkoppling och handläggningstid enligt vår bedömning har varit ändamålsenlig. Samtliga av våra begäran har också hanterats skyndsamt. Vad gäller vår begäran om inkomna visselblåsartips så fick vi emellertid inga handlingar översända och heller ingen förklaring till varför några handlingar inte översändes. Att ärendet är under utredning kan möjligen vara ett skäl att inte lämna ut en inkommen handling men först om myndigheten anger skäl till att inte lämna ut handlingen. Det kan vidare vara så att visselblåsartipset inkommit på annan väg än genom en inkommen handling, men då bör den som begär ut handlingarna få detta meddelat. Nämnas ska vidare att visselblåsarärende av erfarenhet påkallar uppmärksamhet från allmänheten och media i synnerhet, varför det är av vikt att det finns tydliga riktlinjer/rutiner för hur begäran av sådana uppgifter ska hanteras och bemötas. Vidare brukar utredning av visselblåsartips förutsätta skyndsamt vilket gör att mycket resurser kan gå åt att sköta utredningen, varför hantering av utlämnande av handlingar under processen gång riskerar att dröja om inte tydliga riktlinjer finns.

Vad gäller vår begäran om att få regionstyrelsens beslut om uppsiktsplikt översänt så har vi inget att anmärka på vad gäller hanteringen. Vi fick snabb återkoppling om att handlingarna inte fanns och sedan fick vi översänt handlingar för att kontrollera om det var de handlingarna vi eftersökte. Hanteringen har således varit både skyndsamt och ändamålsenlig. Det ska emellertid framhållas, trots att det ligger utanför ramen för denna granskning, att årliga beslut om uppsiktsplikt är ett krav enligt 6 kap 9 § KL. Att sådana beslut inte fattas är därför anmärkningsvärt.

## 4. Revisionell bedömning

Revisionsfrågan för denna granskning har varit om regionstyrelsen har ändamålsenliga rutiner och systematik för hantering av allmänna handlingar. Efter genomgång av samtliga kontrollmål gör vi den sammanfattande bedömningen att regionstyrelsen i allt väsentligt har ändamålsenliga rutiner och systematik för hantering av allmänna handlingar. Vi har emellertid lyft fram förbättringsområden. Bedömningen gör vi med utgångspunkt i följande ställningstaganden:

Kontrollmål	Kommentar
Regionstyrelsen har rutiner för att säkerställa en ändamålsenlig hantering av inkomna handlingar.	<b>Uppfyllt</b> Utifrån regionstyrelsens styrdokument kan konstateras att ett gediget arbete har genomförts för att systematisera delprocesserna. Flera av delprocesserna såsom att hantera inkommen post, registrera handlingar, tillverka postlista och diarietföreläggning är tydligt formaliserade vilket minimerar personbundenhet och stärker både rättssäkerheten och förutsebarheten i processerna.
Regionstyrelsen har ändamålsenliga rutiner och system för att säkerställa att ledamöter delges inkomna handlingar.	<b>Uppfyllt</b> Det finns inga specifika bestämmelser som reglerar att ledamöter i styrelsen ska delges viss information eller viss handling. För att styrelsen som kollektiv ska kunna uppfylla sina uppgifter enligt KL krävs emellertid att relevant information, exempelvis inkomna handlingar, förs vidare till styrelsens samtliga ledamöter. Sådan delgivning kan ske på flera olika sätt i brist på specifik reglering. Regionstyrelsens ledamöter kan delges information vid sammanträde och genom ärendehanteringssystemet och på så vis också få tillräcklig information för att styrelsen ska kunna uppfylla sitt uppdrag.
Regionstyrelsen har ändamålsenliga rutiner och system avseende gallring av inkomna handlingar.	<b>Uppfyllt</b> Genom dokumenthanteringsplanen framgår enligt vår bedömning tydligt vilka handlingar som ska gallras och när vissa kategorier av handlingar ska gallras.
Regionstyrelsen har rutiner och system för utlämnande av allmänna handlingar som är lag- och ändamålsenliga?	<b>Delvis uppfyllt</b> Vi ställer oss positiva till de rutinbeskrivningar som återfinns kring utlämnandeprocessen. Styrdokumentet är vidare fokuserat kring skyndsamt, anonymitetsskydd och sekretess vilket vi anser är tillräckligt.

---

ser ändamålsenligt.

Med ovanstående i beaktning vill vi emellertid framhålla att avsnitten kring sekretessprövning, avslagsbeslut och utlämnande av maskerad handling upplevs förenklade och ofullständiga. Vi anser vidare att det ställs för höga krav på att medarbetare har tillräcklig kompetens på området för att kunna identifiera uppgifter som kan omfattas av sekretess och vi anser därför att systemet har inbyggda risker. Vi anser vidare att utlämnandeprocessen behöver systematiseras i större omfattning.

---

## 5. *Rekommendation*

Utifrån granskningens bedömningar lämnar vi följande rekommendationer till regionstyrelsen:

- att genomföra uppföljning över vilka handlingar som delges ledamöter och på så vis tillse att ledamöter regelbundet får tillräcklig information som krävs för att uppfylla uppdraget,
- att tydliggöra vilka typer av uppgifter som ska föranleda att jurist eller annan rådgivande funktion rådfrågas. Detta för att få en tydligare kvalitetssäkring i utlämnandeprocessen,
- att systematisera hela utlämnandeprocessen från det att begäran om utlämnande inkommer till dess att handling översänds helt eller delvis maskerad samt hantering av överklagande. Genom att etablera ett tydligt system för denna process så kan risker också i större mån begränsas. Se mer om detta i avsnitt 3.4.3.1,
- att arbeta fram rutiner för hantering av begäran om utlämnande av handlingar i visseblåsarärenden. Detta då intresset för sådana handlingar sannolikt kommer vara stort periodvis vilket ökar frekvensen av begäranden från allmänheten. Det finns således också anledning att tillse att det finns resurser som kan bistå visseblåsarfunktionen vid behov för att regionen ska kunna upprätthålla sin service gentemot allmänheten samt
- att etablera ett system för årliga beslut om uppsiktsplikt för Region Hallands ägda aktiebolag.

---

*Uppdragsledare*  
*Kerstin Sikander*

---

*Projektledare*  
*Charlie Lindström*