

# Revisionsrapport

## *Regionstyrelsens tillämpning av offentlighetsprincipen*

Region Norrbotten

*Carina Olausson  
Cert. kommunal revisor*

*Robert Bergman  
Revisionskonsult*

*Ida Pelli  
Revisionskonsult*

*Susanna Huber  
Revisionskonsult*

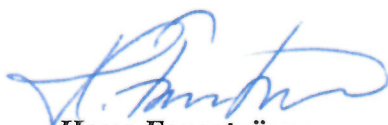
*April 2019*

**pwc**

# Innehåll

<b>Sammanfattning</b> .....	<b>2</b>
<b>1. Inledning</b> .....	<b>3</b>
1.1. Bakgrund .....	3
1.2. Syfte, kontrollområden och revisionskriterier .....	3
1.3. Metod och avgränsning .....	4
<b>2. Revisionell utgångspunkt</b> .....	<b>5</b>
<b>3. Iakttagelser</b> .....	<b>7</b>
3.1. Riktlinjer avseende hantering av allmän handling .....	7
3.1.1. Allmänna handlingar .....	7
3.1.2. Registrering och diarietföring .....	8
3.1.3. Arkivering .....	9
3.1.4. Gallring .....	10
3.2. Riktlinjer för utlämnande av handling .....	11
3.2.1. Stickprovskontroll .....	13
<b>4. Bedömningar och rekommendationer</b> .....	<b>15</b>

2019-04-29



**Hans Forsström**

Uppdragsledare

**Robert Bergman**

Projektledare

## Sammanfattning

På uppdrag av kommunens förtroendevalda revisorer har PwC genomfört en granskning av regionstyrelsens tillämpning av offentlighetsprincipen. Granskningens inriktning tar utgångspunkt från kommunallagens revisionskapitel. Följande områden har granskats:

- Riktlinjer avseende hantering av allmänna handlingar
- Riktlinjer avseende utlämnande av handlingar
- Riktlinjerna är kända och tillämpade i organisationen

Utifrån genomförd granskning görs en sammantagen revisionell bedömning att regionstyrelsens tillämpning av offentlighetsprincipen *delvis* sker på ett ändamålsenligt sätt.

Underlag för revisionell bedömning redovisas i följande avsnitt.

För att utveckla granskningsområdet bör följande rekommendationer prioriteras:

- Att regionstyrelsen säkerställer att styrande dokument och riktlinjer inom granskningsområdet görs kända samt att styrelsen säkerställer att dessa tillämpas på ett ändamålsenligt sätt i hela organisationen. Detta förutsätter bl.a. att styrelsen följer upp och utvärderar styrdokumentens tillämpning.
- Att regionstyrelsen säkerställer att det finns tillräckliga resurser i form av *kunskap* och *tid*, särskilt för personer som innehar registratorsroll, i syfte att tillämpa offentlighetsprincipen på ett ändamålsenligt sätt.
- Att regionstyrelsen säkerställer dels att roller (registratorer, arkivombud mm) tillsätts i verksamheterna i enlighet med upprättade riktlinjer, och dels att det finns en ändamålsenlig förteckning över rollinnehav, arkiv och diarium.

# 1. Inledning

## 1.1. Bakgrund

I tryckfrihetsförordningen, offentlighets- och sekretesslagen samt i arkivlagen finns bl.a. bestämmelser om allmänna handlingars offentlighet, den s.k. offentlighetsprincipen. Syftet med offentlighetsprincipen är att främja ett fritt meningsutbyte och ge en allsidig information till varje medborgare. Offentlighetsprincipen syftar även till att stävja maktmissbruk.

Allmänhetens intresse av att få del av allmänna handlingar brukar öka i tider av organisatorisk förändring. De som arbetar inom den offentliga sektorn måste kunna hantera dessa krav om utlämnande av handlingar på ett korrekt sätt. Dåliga rutiner för postöppning, ärenderegistrering, utlämnande av allmän handling etc. begränsar massmedias och allmänhetens insyn samt kan undergräva förtroendet för myndigheten. Regionstyrelsen och dess förvaltning är en egen myndighet i tryckfrihetsförordningens mening och ansvarar därmed för offentlighetsprincipen inom den egna verksamheten.

Vi har vid flera tillfällen det senaste året sett tecken på att offentliga handlingar inte hanterats på ett korrekt sätt. År 2012 lät de förtroendevalda revisorerna granska området. Med utgångspunkt från granskningens kontrollmål var den sammanfattande bedömning att tillämpningen av offentlighetsprincipen avseende handlingsoffentligheten inte var ändamålsenlig till alla delar.

- Utöver det dåvarande IT-baserade diariet Diabas användes manuella diarier som inte uppfyllde alla krav på registreringar som borde finnas i ett diarium.
- Underregistrering av handlingar.
- Rutinen att fullmakt för den som är frånvarande ska finnas för att inkommande post/e-post snarast ska kunna öppnas och registreras var inte tillräcklig förankrad vid alla enheter.
- Revisionens stickprov att anonymt försöka få ut offentliga handlingar visade på bristande service i vissa fall.
- 62 procent av de tillfrågade ansåg att de hade otillräckliga kunskaper inom området.

## 1.2. Syfte, kontrollområden och revisionskriterier

Granskningen syftar till att bedöma om styrelsen tillämpar offentlighetsprincipen på ett ändamålsenligt sätt.

### Revisionskriterier

- Tryckfrihetsförordningen (1949:105 kap 2 § 1)
- Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)
- Arkivlagen (1990:782)
- Förvaltningslag (2017:900)
- Kommunallag (2017:725)
- Regioninterna styrdokument och riktlinjer

## Kontrollmål

- Det finns riktlinjer avseende hantering av allmänna handlingar
- Det finns riktlinjer avseende utlämnande av handlingar
- Riktlinjerna är kända och tillämpade i organisationen

### 1.3. Metod och avgränsning

Granskningen har genomförts på följande sätt:

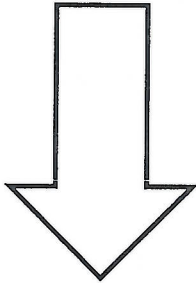
- Insamling och granskning av riktlinjer, rutinbeskrivningar, regionens förteckning av befintliga diarium m.m.
- Stickprovskontroll (12 st begäran om utlämnande av allmän handling) för att bedöma tillämpning av lagstiftning och riktlinjer. Utifrån inledande dialog med företrädare för regionen valde vi att skicka samtliga förfrågningar per e-post. Stickprovskontrollen omfattar tex;
  - Om svar lämnats inom rimlig tid
  - Om handlingarna som lämnats ut har motsvarat begäran
  - Om det vid beslut att inte lämna ut hela eller delar av begärd handling, har lämnats information om detta, en så kallad besvärshänvisning.
- Intervjuer genomförs med ansvariga för diariehantering på olika nivåer och med geografisk spridning, totalt 9 intervjuade.

Bedömningsskala som används för revisionsfråga och kontrollmål:

#### Ändamålsenligt

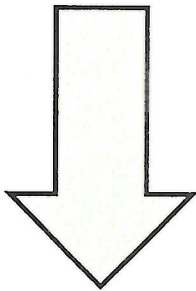
Inte	
Delvis	
Ja	

## 2. Revisionell utgångspunkt



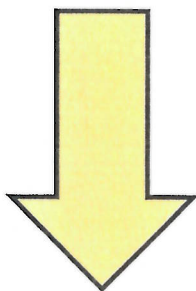
### *Allmän handling*

Enligt tryckfrihetsförordningen är en handling *allmän* om den förvaras hos myndighet och är att anse som i inkommen eller upprättad hos myndighet. Allmänna handlingar kan vara antingen offentliga eller hemliga (sekretessbelagda). En allmän handling blir offentlig om den inte skyddas av sekretess. I offentlighet och sekretesslagen framgår vilka handlingar som inte är offentliga, exempelvis sådana som berör en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden. Inom den offentliga hälso- och sjukvården räknas journalhandlingar som allmänna handlingar i enlighet med tryckfrihetsförordningen. För uppgifter som rör patienter gäller det sträng sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen kap 25 § 1.



### *Registrering och diarieföring*

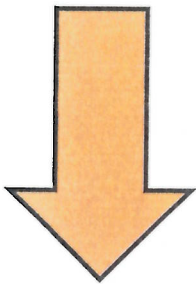
Huvudregeln i offentlighets- och sekretesslagstiftningen är att då en handling har kommit in till, eller upprättats hos, en myndighet ska den registreras utan dröjsmål, om det inte är uppenbart att den är av ringa betydelse. Handlingar som inte omfattas av sekretess behöver inte registreras om de hålls ordnade så att det utan svårighet kan fastställas om de har kommit in eller upprättats. Om det är uppenbart att en allmän handling är av ringa betydelse för myndighetens verksamhet, behöver den varken registreras eller hållas ordnad. I arkivlagen finns också bestämmelser att myndigheter ska registrera inkomna och upprättade handlingar på ett sånt sätt att rätten att ta del av allmänna handlingar underlättas. Ett register för allmänna handlingar ska hållas tillgängligt för allmänheten.



### *Arkivering*

I arkivlagen framgår att ett arkiv består av en myndighets allmänna handlingar. Arkiv ska hållas ordnade och vårdas så att de tillgodoser allmänhetens rätt att bland annat ta del av allmänna handlingar. Varje myndighet ska även upprätta; a) en *arkivbeskrivning* som ger information om vilka slag av handlingar som kan finnas i myndighetens arkiv och hur arkivet är organiserat, och b) en systematisk *arkivförteckning*. Det finns andra bestämmelser om arkiv som då gäller framför arkivlagen, exempelvis socialtjänstlagen eller patientjournalagen, där den senare bl a reglerar hur patientjournaler ska utformas och hanteras.

Arkivreglementet för Region Norrbotten (RF 2018-11-22 § 123) slår fast att det för vård och tillhandahållande av arkivmyndighetens samlade arkiv ska finnas ett regionarkiv.

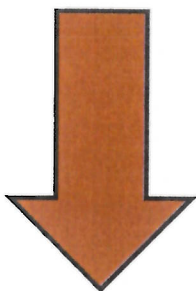


### *Handlingen begärs ut*

Förvaltningslagen reglerar myndigheters verksamhet och handläggning av ärenden. Där betonas exempelvis serviceskyldighet och i likhet med sekretesslagen och arkivlagen vikten av att allmänheten har insyn i verksamheten. Allmänna handlingar eller uppgifter ur dem ska lämnas ut genast eller så snart det är möjligt till den som begär det.

Allmänheten har enligt lag rätt att ta del av en offentlig allmän handling utan att tala om varför eller utan att identifiera sig. En myndighet är inte skyldig att lämna ut handlingar i elektronisk form och papperskopior kan avgiftsbeläggas enligt avgiftsförordningen.

En uppgift inom hälso- och sjukvården som rör en enskild persons hälsotillstånd, eller andra personliga förhållande, kan bara lämnas ut om det står klart att den enskilde eller dennes närstående inte lider men. Att lida men innebär en kränkning av den enskildes integritet, såsom den enskilde upplever det. Ibland förekommer det uppgifter om anhöriga eller annan enskild i patientjournalen, och även de är skyddade av sträng sekretess i enlighet med sekretesslagen 7:1 §.



### *Gallring*

Att gallra innebär att avsiktligt destruera handlingar. Enligt arkivlagen får allmänna handlingar gallras, men vid gallring ska bli beaktas att det arkivmaterial som återstår skall kunna tillgodose allmänhetens rätt att ta del av handlingar.

## 3. Iakttagelser

### 3.1. Riktlinjer avseende hantering av allmän handling

I Region Norrbotten regleras hanteringen av allmänna handlingar primärt i *Dokumenthanteringsplan 2008* vilken upprättats av dåvarande landstingsarkivarie. I anvisningen *Utlämnande av allmän handling* framgår också en beskrivning av vad en allmän handling är. I tillägg finns ett antal riktlinjer, rutiner och mallar, varav vissa är regionövergripande medan andra är upprättade lokalt och gäller för en viss verksamhet.

#### 3.1.1. Allmänna handlingar

Norrbottens läns landstings *Dokumenthanteringsplan 2008* är regionens primära föreskrift om hur handlingar av olika slag ska hanteras. I planen förklaras handlingsbegreppet med utgångspunkt i tryckfrihetsordningen, samt vad det innebär att en handling är allmän. Beskrivningen i dokumenthanteringsplanen är att allmän handling är den som förvaras, anses inkommen eller är upprättad hos myndighet. Alla handlingar som arkiveras blir per automatik allmänna handlingar, däremot är vissa handlingar belagda med sekretess och blir därmed föremål för prövning om de kan lämnas ut eller inte.

I dokumenthanteringsplanen delas regionens allmänna handlingar in i tre kategorier, med ett antal tillhörande undergrupper:

- *verksamhetsgemensamma*, exempelvis ekonomi- och personalhandlingar,
- *verksamhetsspecifika*, exempelvis handlingar inom hälso- och sjukvård, tandvård, eller upphandlingar och avtal,
- *egna myndigheters handlingar*, dvs handlingar som hör till regionrevisorerna, patientnämnden eller smittskydd.

För varje undergrupp ger dokumenthanteringsplanen vägledning om vilka specifika handlingar som ingår och i gruppen samt vilka handlingar som utifrån olika lagrum kan omfattas av sekretess.

Anvisningen *Utlämnande av allmän handling* (daterad 2017-04-12) beskriver vad en allmän handling är och återger samma definition som i dokumenthanteringsplanen. Anvisningen tydliggör även att vad som räknas som en allmän handling är oberoende av medium, dvs allt som innehåller någon form av information kan vara en allmän handling.

Vid intervjuer framkommer att regionarkivarie tillsammans med huvudregistrator arbetar med att upprätta en ny dokumenthanteringsplan, med anledning av att den tidigare inte är heltäckande. Nu gällande plan täcker enligt de intervjuade inte samtliga verksamheter eller typer av handlingar. Några av de intervjuade säger sig ha dålig kännedom om planens innehåll, då den uppfattas som inaktuell. Vid intervju med en central funktion uppges att många inom regionen inte har kännedom om att dokumenthanteringsplanen finns. Avsikten med den nya planen är dels att den ska vara heltäckande, och dels att den ska vara processororienterad med flödeskartor som utgår från hur olika verksamheter arbetar. Arbetet med att ta fram en ny plan kommer att fortsätta pågå under år 2019.



Vid intervjuer framkommer att kunskapsnivån inom regionen gällande vad en allmän handling är och hur de hanteras varierar. Hos centrala funktioner som arbetar dagligen med hantering/utlämnande av allmänna handlingar är kunskapsnivån god. Intervjuer indikerar att det finns ett behov av att ute i verksamheterna tydliggöra och öka kunskapen kring vilka inkommande mail som utgör allmänna handlingar samt regler kring det som uppkommer på internet, exempelvis på sociala medier.

### 3.1.2. Registrering och diarieföring

#### Riktlinjer

I dokumenthanteringsplanen återges från offentlighets- och sekretesslagstiftningen (OSL) att inkomna/upprättade handlingar ska registreras *utan dröjsmål*. Planen uttrycker att det mest praktiska sättet att uppfylla lagens krav på att handlingar ska vara ordnade är att registrera dem. Detta trots att det inte finns lagkrav på att allmänna handlingar, som inte är sekretessbelagda, i alla lägen måste registreras (se kap. 2 ovan). Den typ av registrering som förespråkas och regleras i dokumenthanteringsplanen är diarieföring.

Av dokumenthanteringsplanen framgår syftet med diarieföring av handlingar – att underlätta intern styrning och kontroll samt tillgodose allmänhetens insyn utifrån OSL. Vidare beskrivs vilka handlingar som ska diarieföras och inte, hur hantering av handlingar inom kategorier som personadresserad post, e-post, röstbrevlåda, SMS, internet, intranät med mera, ska hanteras samt hur handlingar registreras och förvaras i praktiken.

Som ett komplement till dokumenthanteringsplanen finns instruktioner för diarieföring i *Anvisning för registratorsfunktionen* (daterad 2014-12-30). Instruktionen beskriver att bl.a. att diarieföringens viktigaste syften är att ge myndigheten kontroll över sina inkomna och utgående handlingar. Ansvaret för diarieföring ska ligga på en nära och tillgänglig registratorsfunktion.

Vid intervjuer framkommer att det finns ett behov av att förbättra både skriftliga och praktiska rutiner kring diarieföring i syfte att säkerställa att diarieföringen blir enhetligt inom hela regionen. I dagsläget förekommer olikheter vad gäller exempelvis ordval och val av ärendemening vilket leder till att det blir svårare att senare hitta ett diariefört ärende.

Flera intervjuade uppger att underregistrering troligtvis förekommer, dvs att handlingar som borde diarieföras inte blir diarieförda. Anledningar som lyfts är bristande kunskap och samsyn kring vad som ska diarieföras. Ett par intervjuade menar att även överregistrering, dvs att för många handlingar diarieförs, kan förekomma pga okunskap. Granskningen styrker inte att någon typ av interna kontroller/stickprov genomförts under senaste åren i syfte att verifiera att diarieföringen sker på korrekt sätt.

Eftersom registrering av inkomna handlingar skall ske skyndsamt finns en mall för fullmakt avseende hantering/öppnande av papperspost. Granskningen har inte kunnat spåra att det finns någon riktlinje, mall för fullmakt el. dyl. för hantering av e-post vid frånvaro. Intervjuade uppger att många ställer in automatiska frånvaromeddelanden eller hänvisningar. Vissa upprättar fullmakter med kollegor för att kunna läsa varandras e-postmeddelanden. Intervjuer tyder på att praktiska rutiner många gånger fungerar bra, men att det även finns gånger då inkommen e-post inte blivit hanterad under veckolånga ledigheter.

## **Registratorer och diarier**

*Anvisning för registratorsfunktionen inom Norrbottens läns landsting* beskriver att varje organisatorisk enhet ansvarar för att se till att allmänna handlingar diarieförs, och att det genom tydliga roller och ansvar säkerställs att diarieföringen blir systematisk och enhetlig. Ansvar och roller för olika organisatoriska nivåer beskrivs i anvisningen och i dokumenthanteringsplanen. All diarieföring ska enligt anvisningen ske i regionens diarieföringssystem Ciceron.

Enligt anvisningen får varje division avgöra var det finns behov av diarieföring för att säkerställa en nära och tillgänglig registratorsfunktion. Registratorerna ansvarar för att öppna post som kommer direkt till verksamheten, bevaka lokala funktionsbrevlådor, diarieföra och vårda verksamhetens allmänna handlingar samt ansvarar för att diarieförda handlingar levereras till arkivet. Handläggare ansvarar för att allmänna handlingar, oavsett medium, lämnas över till registrator.

Under granskningen har framkommit att det i regionhuset finns huvudregistratorer som diarieför majoriteten av ärendena, samt utsedda registratorer på sjukhusen och på en del hälsocentraler. Många som i verksamheterna har en registratorsuppgift uppges ha andra primära arbetsuppgifter. Vår granskning visar att det saknas en samlad bild/förteckning över regionens registratorer. Intervjuade uppger att det kan vara svårt att veta vem inom en viss verksamhet som man kan vända sig till med frågor. Ett nätverk eller motsvarande för registratorer för samverkan, utveckling och erfarenhetsutbyten saknas.

Utifrån våra intervjuer kan vi konstatera att kunskapsnivån bland regionens registratorer i vissa fall är bristande och ett identifierat utvecklingsområde. Flera intervjuade uppger att de vid frågor som har med diarieföring vänder sig till den centrala registraturen för stöd. Detta uppfattas som ett gott, men inte tillräckligt, stöd. Flera intervjuade efterfrågar mer utbildning för egen del och ett stöd som kan ges i större utsträckning än den centrala registraturen kan hinna med.

Sedan 2002 finns ett gemensamt diarium i regionen där de flesta av regionens enheter ingår (exklusive patientnämnden och smittskyddsläkaren som är egna myndigheter). Intervjuade är överens om att det även förekommer andra digitala diarier samt även manuella diarier (dvs pärmar) på olika ställen i regionen. Vi har dock under granskningen inte kunnat få svar på frågan hur vanligt förekommande detta är då det saknas en samlad bild över dessa diarier.

Vi noterar att det från centralt håll finns en medvetenhet kring bristerna som föreligger och att det har initierats ett arbete med att kartlägga diarium, identifiera och utbilda registratorer samt se över lathundar.

### **3.1.3. Arkivering**

#### **Arkivorganisation**

I *arkivreglementet* för Region Norrbotten noterar vi följande:

- Regionstyrelsen är arkivmyndighet och att kanslienheten respektive regionarkivet är arkivmyndighetens verkställande enheter.
- Regionstyrelsen ska, i egenskap av arkivmyndighet, föra en systematisk förteckning över sitt arkiv och upprätta en arkivbeskrivning. Arkivbeskrivningen

ska beskriva regionens verksamhet och historik, sökingångar till arkiven, samt med vilka verktyg och metoder som framställning av allmänna handlingar har skett.

- Styrelsens systematiska arkivförteckning ska utgöras av en regionövergripande dokumenthanteringsplan, som utgår från en gemensam klassificeringsstruktur.
- Arkiven ska bevaras, hållas ordnade och vårdas så att de till exempel tillgodoser rätten att ta del av allmänna handlingar.

Arkivförteckning (även kallat beståndsregister) finns upprättad för regionarkivet. För övriga arkiv i regionen uppges att dokumenthanteringsplanen gäller som arkivförteckning. Granskningen styrker inte att en arkivbeskrivning finns upprättad.

Vid intervjuer uppges att det finns arkiv på olika ställen i regionen. Från centralt håll finns vetskap om en del av arkiven, men troligtvis finns arkiv inom regionen som inte är kända.

### **Ansvarsfördelning gällande arkivering**

I *arkivreglementet* framgår att varje verksamhet ansvarar för vården av sitt arkiv och att det fullgörs genom att det ska finnas en arkivansvarig och arkivredogörare. Dessa har ansvar för arkivvård enligt gällande lag, att agera kontaktpersoner i arkivfrågor samt har ansvar för att hålla regionarkivet underrättade om förhållande av betydelse för arkivbildning, arkivvård och förutsättningar för gallring.

I *dokumenthanteringsplanen* beskrivs ansvar och roller avseende arkivfrågor för olika organisatoriska nivåer. Vi noterar särskilt att:

- regionstyrelsen är arkivmyndighet och ska utöva tillsyn över arkivvård,
- en uppgiftsfördelning på tjänstemannanivå beskrivs för bl a arkivansvarig, arkivombud och chefer, samt att
- *varje handläggare* ansvarar för att allmänna handlingar, oavsett medium, överlämnas till arkivet efter avslutad handläggning.

De intervjuade uppger att de över lag uppfattar sitt eget ansvar kopplat till arkiv och arkivering som tydligt. Intervjuer indikerar framför allt att ansvar och roller kring regionarkivet fungerar väl. Dock råder oklarheter kring huruvida det finns utsedda arkivansvariga och arkivombud vid respektive arkiv i regionens verksamheter.

#### **3.1.4. Gallring**

I regionens arkivreglemente, § 8, framgår att gallring avser *att systematiskt förstöra allmänna handlingar*, samt att *inga allmänna handlingar får gallras utan ett gallringsbeslut*. Vidare står i reglementet att det i Region Norrbotten finns två typer av gallringsbeslut; dokumenthanteringsplanen och enskilda gallringsbeslut. De allmänna handlingar som inte finns med i dokumenthanteringsplanen får inte gallras utan utredning av regionarkivarien.

I dokumenthanteringsplanen finns gallringsrutiner, ansvarsfördelning för beslut om och genomförande av gallring, samt gallringsfrister för olika handlingstyper. Planen är att betrakta som regionens eget beslut om gallring, med vissa undantag. Vi noterar att regiondirektören har rätt att på delegation besluta om gallring av allmänna handlingar. Detta framgår även av regionstyrelsens delegationsordning. Regiondirektören har i sin tur

vidaredelegerat beslutsrätt om gallring till regionarkivarie. I arkivreglementet, § 3, framgår att arkivansvarig och arkivredogörare ansvarar för att underrätta regionarkivarien om exempelvis förutsättningar för gallring.

Vid intervjuer uppges att gallringsrutiner är välfungerande i regionarkivet. I de olika verksamheterna uppges rutinerna kring gallring fungera i varierande grad. En intervjuad uppger att det fungerar mycket väl inom dennes verksamhet, medan ett par andra uppger att de inte gallrat någonting under de år de haft rollen som registratorer. Ingen tillsyn eller stickprov uppges ske vid verksamheternas arkiv för att säkerställa att gallring skett korrekt. Gallringen beskrivs vara "okontrollerad" och att uppföljning av den saknas.

Bristområden som uppmärksammas vid intervjuer är hur gallring ska ske i dokumenthanteringssystemet VIS, på intranätet samt på internet, exempelvis regionens hemsida och sociala medier. Granskningen styrker att gallring i VIS regleras i en anvisning för dokumentstyrning i Region Norrbotten (daterad 2018-01-22) men intervjuer indikerar att det finns brister i hur denna efterlevs. I övrigt finns i låg grad dokumenterade instruktioner för gallring inom dessa medier. Flera intervjuade uppger sig vara osäkra på vad som gäller för detta.

### **3.2. Riktlinjer för utlämnande av handling**

Granskningen visar att det finns det flera styrande dokument inom regionen som rör utlämnande av allmän handling. *Utlämnande av allmän handling* (daterad 2017-04-12) är en anvisning som utgör ramen för hur regionen ska uppfylla offentlighetsprincipen. Anvisningen syftar till att skapa en sammanhållen och enhetlig hantering av utlämnade av allmän handling, bl.a. gällande skyndsamt hantering samt sekretessprövning. Vi konstaterar att det även finns mallar som ska användas vid prövning och beslut om handling inte ska lämnas ut pga sekretess.

För regionarkivet specifikt finns *Regionarkivets rutin för utlämnande av allmän handling* (daterad 2018-05-25).

Vid intervjuer uppges att de flesta begäran om utlämnanden inkommer till registraturen. Där diarieförs begäran och skickas vidare till berörd handläggare, vilken ansvarar för prövning och eventuell utlämning av handlingen. Representanter från verksamheterna kan vid problem höra av sig till huvudregistrator eller regionarkivarie för stöd.

Intervjuade uppger att de flesta handlingar kan lämnas ut skyndsamt. Flertalet intervjuade kan dock även ge exempel på tillfällen då utlämnandet har tagit längre tid, exempelvis under semestertider, när det gäller äldre handlingar eller handlingar som har handlagts av flera olika handläggare och består av flera delar. Intervjuade är överens om att handlingar som efterfrågas i de flesta fall går att hitta, men att det i vissa fall kan ta längre tid att leta fram dem.

Våra intervjuer tyder på att förutsättningarna för att lämna ut handlingar på ett fullgott sätt, vad gäller tid och kompetens, varierar i hög utsträckning. Exempelvis har det inte i tillräcklig omfattning säkerställts att den som i sin roll ansvarar för utlämnande av handlingar får tillräcklig överlämning och/eller utbildning för uppgiften. En bidragande orsak till detta uppges vara att det har varit hög personalomsättning de senaste åren.

Intervjuade funktioner centralt uppger att de får frågor från verksamheterna kring utlämnande av allmänna handlingar. De upplever att det finns behov av utbildning och höjd kompetens i verksamheterna kring utlämnande av handlingar.

### **Ansvarsfördelning gällande utlämnande av allmän handling**

Ansvarsfördelningen för utlämnande av allmän handling samt avslag regleras i anvisningen *Utlämnande av allmän handling* och i delegationsordningar:

- Anvisningen beskriver vilka funktioner (t. ex registrator, handläggare eller chef) som ansvarar för utlämnande av handling från diariet respektive verksamheten.
- I regionstyrelsens delegationsordning samt i vidaredelegation från regiondirektören framgår vilka som har rätt att "*besluta att helt eller delvis avslå begäran om utlämnande av handling eller allmän handling*". Av delegationsordningarna konstaterar vi att enskilda handläggare inte har beslutanderätt att avslå en ansökan om utlämning av handling. Denna beslutanderätt har divisions- och avdelningschefer.

Intervjuer indikerar att sekretessprövning genomförs i tillräcklig grad före utlämnande av allmän handling, samt att beslut om avslag fattas av chef som har delegation på detta. Ett par intervjuade anger att det finns en mall för avslagsbeslut och att denna mall omfattar besvärshänvisning. Flera intervjuade känner dock inte till någon sådan mall. Ett par intervjuade, som inte känner till mallen, uppger att de sällan skickar med information om hur ett avslag överklagas, men att de ofta tar telefonkontakt och förklara varför handlingen inte kan lämnas ut.

De intervjuade har i varierande grad kännedom kring hur det förhåller sig med delegationsordning och vilka formella befogenheter de har att lämna ut handlingar. Intervjuer indikerar att det finns ett behov av att tydliggöra vem som har befogenhet att besluta om avslag.

### **Övriga rutiner**

Granskningen visar att det utöver regionövergripande anvisningar finns rutiner och mallar inom vissa divisioner och enheter inom regionen. Nedan är ett urval av dessa rutiner och mallar:

- Rutin för regionarkivet från 2018-05-25 som omfattar slutarkiverade handlingar.
- Särskilda rutiner för utlämnade av patientjournaler där personer saknar fullständigt personnummer, daterad 2018-10-01.
- Rutin för sekretess om utlämnande av patientuppgifter inom vissa sjukvårdsverksamheter, specifikt för röntgenutlåtanden samt för avlidnas journaler.
- Rutiner för utlämnande vid forskning och till polismyndighet.
- Mall för avslagsbeslut för barnmedicin habilitering och BUP vid Kalix sjukhus, beslutad 2018-06-13, där det framgår grund för beslutet och möjlighet till omprövning.

Vid intervjuer framgår att det idag finns många lokalt upprättade rutiner för utgående handlingar. Granskningen kan inte bekräfta att det finns reglerat vem som får upprätta en lokal rutin eller hur den skall kvalitetssäkras. Vid intervjuer framgår att det föreligger en risk att lokala rutiner inte är helt korrekta.

### 3.2.1. *Stickprovskontroll*

Inom ramen för granskningen har en stickprovskontroll genomförts. 12 stycken begäran om utlämning av handlingar har skickats till funktionsbrevlådor (gemensamma e-post-brevlådor), enskilda handläggare och chefer. Resultatet redovisas i tabellform i bilaga.

#### **Gemensam brevlåda**

Två begäran om utlämnande av allmän handling skickades till funktionsbrevlådor inom regionen. I båda dessa fall anser vi att förfrågan besvarades skyndsamt och på ett korrekt sätt. I stickprov 1 efterfrågade vi uppgifter som förvisso inte lämnades ut, men svaret kom skyndsamt och innehöll en hänvisning (länk) till var på regionens hemsida där den efterfrågade informationen fanns att tillgå. I stickprov 2 efterfrågade vi statistiska uppgifter som krävde viss handpåläggning för att sammanställa. Svar kom efter knappt tre dygn och uppgiften lämnades ut via epost.

#### **Personliga handläggare**

Fyra stycken begäran om utlämnande av handling skickades till den handläggare som handlagt respektive ärende (stickprov 3-6 i bilaga). I tre fall fick vi svar skyndsamt:

- I stickprov 3 begärde vi ut ett ägardirektiv till ett av regionens delägda bolag och fick ett svar med en hänvisning till kommunalförbundet som äger bolaget. Ingen kontaktuppgift lämnades.
- I stickprov 4 begärde vi ut en motion vilken tillsändes oss skyndsamt.
- I stickprov 5 begärde vi en skrivelse. Vi fick svar skyndsamt, men tillsändes inte efterfrågad skrivelse utan *svaret* på den. Då vi påpekade detta fel fick vi skyndsamt efterfrågad skrivelse tillsänd oss via e-post.

Handläggarna för dessa tre ärenden ställde inga frågor gällande identitet eller syfte för vår begäran.

I ett fall (stickprov nummer 6) gällande inkomna synpunkter på en verksamhet, fick vi ingen återkoppling av något slag.

#### **Verksamhetschef hälsocentral**

Sex förfrågningar skickades till ett urval av verksamhetschefer vid regionens hälsocentraler. I tre fall (stickprov 7-9) begärde vi ut minnesanteckningar/protokoll från arbetsplatsträffar. I samtliga tre stickprov fick vi skyndsamt återkoppling innehållandes motfrågor kring vår identitet och/eller syfte med förfrågan. Inga handlingar delgavs oss, men inte heller framgick det tydligt om begäran avlogs. I ett fall ombads vi specificera vilka arbetsplatsträffar vi var intresserade av. Svaren omfattade inte någon motivering till avslag eller besvärshänvisning.

Av tryckfrihetsförordningen kap 2 § 4 följer att ett protokoll upprättat vid en myndighet utgör en allmän handling. Under förutsättning att det inte finns uppgifter som är sekretessbelagda är protokollet även offentligt. Minnesanteckningar från möten är som huvudregel en allmän handling eftersom den är upprättade inom myndigheten. Här är dock gränsdragningen något knepig eftersom minnesanteckningar kan vara olika saker. Därför noterar vi särskilt att regionens dokumenthanteringsplan anger att: *”Anteckningar som görs enbart som stöd för det egna minnet är inte allmänna handlingar.*

*Minnesanteckningar från möten, som ersätter protokoll, är däremot allmänna*

*handlingar*". Eftersom arbetsplatsträffar i regel dokumenteras bör antingen minnesanteckningar eller protokoll från dessa kunna lämnas ut. I annat fall bör en motivering framgå och vid eventuellt avslag bör en besvärshänvisning delges den som begärde ut handlingen.

I de sista tre stickproven (nummer 10-12) efterfrågade vi enklare statistiska uppgifter gällande antal listade av olika kön vid utvald hälsocentral. Dessa förfrågningar hanterades på följande sätt av berörd verksamhetschef:

- I stickprov 10 fick vi skyndsamt svar och fick svar på antal listade vid hälsocentralen. Dock kunde verksamhetschefen inte delge oss antal listade fördelat på kön. För detta, uppgav chefen, behövde denne vidarebefordra ärendet till en kollega samt även veta i vilket syfte uppgiften efterfrågades.
- I stickprov 11 och 12 fick vi sen återkoppling (efter 16 respektive 10 dagar) men då delgavs oss de uppgifter vi efterfrågat utan att följdfrågor ställdes.

### **Sammanfattning**

Sammantaget indikerar vårt stickprov följande:

- Gemensamma brevlådor verkar vara minst lika bra, om inte bättre, bevakade än personliga mailadresser.
- Begäran om utlämnande av allmän handling hanteras ofta, men inte alltid, skyndsamt (i vårt stickprov 75 %).
- Kännedom kring att inte efterfråga syfte/identitet hos den som begär ut en handling behöver förbättras.
- Kunskap kring att ett avslag bör åtföljas av en motivering och en besvärshänvisning kan behöva förbättras.

## 4. Bedömningar och rekommendationer

### Kontrollområden Revisionell bedömning

Det finns riktlinjer avseende hantering av allmänna handlingar

#### Delvis uppfyllt

Bedömningen baseras på följande;

- interna styrdokumentet inom området reglerar hur inkomna handlingar ska registreras/diarieföras, förvaras (arkiv) och gallras,
- styrdokumentet reglerar ansvarsfördelningen inom organisationen avseende hantering av handlingar,
- det centrala dokumentet, regionens dokumenthanteringsplan, är inaktuellt och omfattar inte alla handlingar och alla verksamheter.

I sammanhanget noteras att det har initierats ett arbete att upprätta en ny dokumenthanteringsplan som täcker samtliga verksamheter och dokumenttyper.

Det finns riktlinjer avseende utlämning av handlingar

#### Uppfyllt

Bedömningen baseras på följande;

- det finns aktuella mallar och anvisningar,
- ansvarsfördelningen kring hur begäran om utlämning av allmänna handlingar ska prövas är dokumenterad.

Riktlinjerna är kända och tillämpade i organisationen

#### Delvis uppfyllt

Bedömningen baseras på följande;

- det finns bristande kännedom om, och tillämpning av, de styrande dokument och riktlinjer som finns inom granskningsområdet,
- vår stickprovskontroll indikerar att utlämning av handling endast delvis sker i enlighet med gällande anvisningar och lagstiftning.

Vår sammanfattande bedömning är att regionstyrelsens tillämpning av offentlighetsprincipen *delvis* sker på ett ändamålsenligt sätt.

### I syfte att utveckla verksamheten lämnas följande rekommendationer:

- Att styrelsen säkerställer att styrande dokument och riktlinjer inom granskningsområdet görs kända samt att styrelsen säkerställer att dessa tillämpas på ett ändamålsenligt sätt i hela organisationen. Detta förutsätter bl.a. att styrelsen följer upp och utvärderar styrdokumentens tillämpning.
- Att regionstyrelsen säkerställer att det finns tillräckliga resurser i form av *kunskap* och *tid*, särskilt för personer som innehar registratorsroll, i syfte att tillämpa offentlighetsprincipen på ett ändamålsenligt sätt.
- Att regionstyrelsen säkerställer dels att roller (registratorer, arkivombud mm) tillsätts i verksamheterna i enlighet med upprättade riktlinjer, och dels att det finns en ändamålsenlig förteckning över rollinnehav, arkiv och diarium.



## Bilaga - Stickprovsredogörelse

Nummer och kategori	Svarstid	Handling lämnas ut	Syfte/identitet efterfrågas	Besvärshänvisning	Typ av handling
1: funktionsbrevlåda	Inom 24 timmar	Nej, men länk till hemsida bifogas	Anonymiteten accepteras	-	Enhetsspecifik statistikuppgift
2: funktionsbrevlåda	Inom 3 dygn	Ja, epost	Anonymiteten accepteras	-	Enhetsspecifik statistikuppgift
3: personlig handläggare	Inom 24 timmar	Nej, hänvisning, dock ingen kontaktuppgift	Anonymiteten accepteras	-	Ägardirektiv för ett av bolagen
4: personlig handläggare	Inom 24 timmar	Ja, epost	Anonymiteten accepteras	-	Motion
5: personlig handläggare	Inom 24 timmar	Först fel handling, sedan skyndsamt utlämnande	Anonymiteten accepteras	-	Skrivelse
6: personlig handläggare	Inget svar	-	-	-	Inkomna synpunkter
7: chef hälsocentral	Inom 24 timmar	Nej, motivering lämnas ej	Ja	Nej	APT minnesanteckningar/protokoll
8: chef hälsocentral	Inom 24 timmar	Nej, motivering lämnas ej	Ja	Nej	APT minnesanteckningar/protokoll
9: chef hälsocentral	Inom 24 timmar	Nej, motivering lämnas ej	Ja	Nej	APT minnesanteckningar/protokoll
10: chef hälsocentral	Inom 24 timmar	Del av efterfrågad uppgift lämnas ut	Ja	-	Statistik gällande listade
11: chef hälsocentral	16 dagar	Ja, epost	Anonymiteten accepteras	-	Statistik gällande listade
12: chef hälsocentral	10 dagar	Ja, epost	Anonymiteten accepteras	-	Statistik gällande listade