

Landstingsstyrelsen

Offentlighet och Sekretess

Revisionskontoret har granskat hanteringen av offentliga handlingar inom landstinget. Granskning är delvis en uppföljning av en granskning av Offentlighet och Sekretess från 2003. Därutöver har målen för granskningen varit att undersöka om det finns ändamålsenliga styrdokument, följsamheten till styrdokument, hur lagstiftningen tillämpas samt hur den interna kontrollen fungerar

Resultatet av granskningen framgår av bifogad granskningsrapport.

Granskningen visar sammanfattningsvis att landstinget saknar vissa nödvändiga förutsättningar för att, på ett tillfredsställande sätt, leva upp till kraven i offentlighetslagstiftningen..

Några iakttagelser och bedömningar som vi särskilt vill betona i övrigt är följande:


- Den nu aktuella granskningen visar att det fortfarande finns ett utbildningsbehov inom Offentlighet och Sekretess. De senaste två åren har inga utbildningsinsatser av detta slag planerats eller genomförts. En anledning till att det inte längre genomförs sådana utbildningar uppges vara att det inte längre finns någon tydlig ansvarig för att genomföra utbildningsinsatser inom Offentlighet och Sekretess. Det har också varit en resursfråga. Ansvar för utbildningsinsatser bör snarast klaras ut.
- Landstingets elektroniska ärendehanteringssystem Platina används i ytterst begränsad omfattning, vilket inte är tillfredsställande. Orsaken till detta är dels att systemet har upplevts som krångligt att använda, dels att det saknats ett beslut om att ärendehanteringssystemet skall användas. Konsekvensen av detta har blivit att användandet upplevts som frivilligt. Vi anser därför att landstingsledningen måste tydligt ta ställning till i vilken omfattning Platina skall användas inom landstinget.
- På övergripande landstingsnivå finns ett ändamålsenligt styrdokument. Däremot saknas aktuella dokumenthanteringsplaner och gallringsplaner. Det finns en otydlighet om det är Sekretariatet eller verksamhetsområdeschef/stabschef som är ansvarig för att det skall finnas aktuella dokument- och gallringsplaner. Vi har inte kunnat tagit del av något beslut om gallrings- och dokumenthanteringsplaner. Då det uppenbarligen råder olika uppfattningar om vem som är ansvarig för att sådana finns, bör landstingsstyrelsen tydliggöra vad som gäller.
- Den uppföljning som sker av hur allmänna handlingar hanteras är mycket begränsad. Anledningen är, som tidigare nämnts, att det saknas aktuella styrdokument att följa upp mot samt att väsentliga beslut inte har fattats och/eller uppfattats som otydliga. Både arki-

varien och landstingets huvudregistrator uppger att de saknar befogenheter kopplat till sina ansvarsområden, vilket försvårar deras uppföljning. Landstingets arkivarie och huvudregistrator måste därför få utökade befogenheter för sina ansvarsområden.

Vi emotser senast den 30 november 2010 en redovisning av vilka åtgärder som landstingsstyrelsen vidtar eller avser vidta med anledning av granskningsresultatet.

För Jämtlands läns landstings revisorer


Mona Nyberg
Ordförande


Jöns Broström
Vice ordförande

Bilaga

Revisionskontorets revisionsrapport ”Offentlighet och Sekretess”

Kopia

Fullmäktiges presidium
Landstingsdirektören
Bitr. landstingsdirektören
Chefen för landstingets Sekretariat



Jämtlands Läns
Landsting

**GRANSKNING AV OFFENTLIGHET
OCH SEKRETESS**

Ansvarig: Jan-Olov Undvall

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1	SAMMANFATTNING	4
2	INLEDNING/BAKGRUND	6
3	SYFTE, REVISIONSFRÅGA OCH AVGRÄNSNING	6
4	REVISIONSKRITERIER.....	7
5	METOD	7
6	RESULTAT	8
6.1	VIDTAGNA ÅTGÄRDER UTIFRÅN GRANSKNING AV OFFENTLIGHET OCH SEKRETESS FRÅN 2003	8
6.2	HAR LANDSTINGET ÄNDAMÅLSENLIGA STYRDOKUMENT.....	10
6.3	FÖLJER BERÖRD PERSONAL OVAN BESKRIVA STYRDOKUMENT OCH RUTINER SAMT TILLÄMPLIG LAGSTIFTNING	12
6.3.1	Postöppning.....	12
6.3.2	Registrering/diarieföring	15
6.3.3	Utlämnande av allmän handling	16
6.3.4	Arkivering	18
6.4	DEN INTERNA KONTROLLEN ÄR EFTERSATT	19
7	GRANSKNINGSANSVARIG/A.....	20
8	BILAGOR.....	22
8.1	FÖRTECKNING ÖVER INTERVJUADE	22
8.2	ENKÄTRESULTATET	23

1 SAMMANFATTNING

Denna granskning är dels en uppföljning av en granskning av Offentlighet och Sekretess från 2003. Dels syftar den till att ta reda på om landstinget har ändamålsenliga styrdokument för hantering av allmänna handlingar, om styrdokumentet och tillämplig lagstiftning följts samt om det finns en fungerande intern kontroll. Några av de väsentligaste iakttagelserna och bedömningarna i granskningen är:

Uppföljning av förbättringsåtgärderna i landstingsstyrelsens svar

Enligt landstingsstyrelsens svar på vår tidigare granskning var det framförallt tre åtgärder som skulle genomföras nämligen utbildningsinsatser, införskaffande av nytt ärendehanteringssystem samt inrätta en funktion som huvudregistrator.

Den nu aktuella granskningen visar att det inte funnits någon kontinuitet i de utbildningsinsatserna som påbörjades. De senaste två åren har inga utbildningsinsatser planerats eller genomförts. En anledning till att det inte längre genomförs sådana utbildningar uppges vara att det inte längre finns någon tydlig ansvarig för att genomföra utbildningsinsatser inom Offentlighet och Sekretess. Det har också varit en resursfråga. Samtidigt visar granskningen att det finns ett stort behov av utbildning inom detta område.

Det elektroniska ärendehanteringssystem Platina som införskaffats används i ytterst begränsad omfattning. Orsaken till detta är dels att systemet har upplevts som krångligt att använda, dels att det saknats ett beslut om att ärendehanteringssystemet skall användas. Konsekvensen av detta har blivit att användandet upplevts som frivilligt.

Den huvudregistrator som tillsatts med ett mer övergripande ansvar för post och diariieföring saknar, enligt uppgift, befogenheter kopplat till sitt ansvar. Tanken var dessutom att det skulle finnas fler registratorer än som nu finns.

Aktuella gallrings- och dokumenthanteringsplaner saknas

På övergripande landstingsnivå finns ett ändamålsenligt styrdokument. Däremot saknas aktuella dokumenthanteringsplaner och gallringsplaner. I gallringsplaner skall det finnas aktuella gallringsbeslut. I dokumenthanteringsplaner kan även en beskrivning finnas av hur dokumenthanteringen mer specifikt bör utformas utifrån verksamhet.

Det finns en otydlighet om vem som är ansvarig för att det skall finnas aktuella dokument- och gallringsplaner. Sekretariatet anser att de har till uppgift att vara behjälpliga verksamheten att ta fram sådana, men att initiativet måste komma från verksamheten. Hos verksamhetsområdeschefer finns en uppfattning att det är Sekretariatet som skall se till att det finns ändamålsenliga styrdokument. Vi har inte kunnat tagit del av något beslut om gallrings- och dokumenthanteringsplaner.

Det finns brister i följsamhet till styrdokument och offentlighetslagstiftningen

Följsamheten och kunskapen om landstingets övergripande styrdokument är låg. Följsamheten till gallrings- och dokumenthanteringsplaner är av förklarliga skäl ännu lägre då flertalet av dessa är inaktuella.

Granskningen visar att det finns en under- och efterregistrering av allmänna handlingar, samt en fördröjd arkivering. Det senare då det finns ett stort antal oavslutade ärenden. Detta minskar allmänhetens möjlighet att ta del av allmänna handlingar.

Det finns brister i uppföljningen av hanteringen av allmänna handlingar

Den uppföljning som sker av hur allmänna handlingar hanteras är mycket begränsad. Anledningen är att det saknas aktuella styrdokument att följa upp mot, samt att väsentliga beslut inte har fattats och/eller uppfattats som otydliga.

Både arkivarien och landstingets huvudregistrator uppger att de saknar befogenheter kopplat till sina ansvarsområden, vilket försvårar deras uppföljning.

Några förslag till förbättringsåtgärder

Vi anser att landstingsledningen måste tydligt ta ställning till i vilken omfattning Platina skall användas inom landstinget.

Landstingsstyrelsen är som arkivmyndighet ytterst ansvarig för hantering av allmänna handlingar. I detta ansvar anser vi ingår att tydliggöra huruvida det skall finnas aktuella gallrings- och dokumenthanteringsplaner. Då det uppenbarligen råder olika uppfattningar om vem som är ansvarig för att sådana finns, bör landstingsstyrelsen tydliggöra vad som gäller.

Det måste tydliggöras vem som är ansvarig för utbildningsinsatser. Landstingets arkivarie och huvudregistrator måste få utökade befogenheter för sina ansvarsområden.

Dokumenthantering bör ingå som en mer naturlig del i verksamhetsutvecklingen. Detta kan ske genom att utforma dokumenthanteringsplaner utifrån ett processtänkande.

Slutligen anser vi att landstinget skulle få en effektivare administration genom att ha en så pass god ordning på allmänna handlingar, att man enkelt kan fastställa vilka allmänna handlingar som inkommit och upprättats inom landstinget, samt att vid en begäran skyndsamt kunna lämna ut dessa, Detta då verksamheten slipper lägga ner tid på att själva leta efter sina handlingar.

2 INLEDNING/BAKGRUND

Offentlighetsprincipens syfte är att tillförsäkra allmänhetens insyn i offentlig verksamhet. En förutsättning för detta är att allmänna handlingar hållits tillgängliga antingen registreras eller på annat sätt hålls i god ordning. Ett väl fungerande arkiv är en förutsättning för att kunna tillgodose kravet på söka allmänna handlingar.

Revisorerna har noterat, i samband med tidigare granskningar, att allmänna handlingar inte alltid varit diarieförda och konstaterat att detta visar att reglerna om diarieföring inte alltid följs.

Granskningen av offentlighet och sekretess som gjordes 2003 visade på brister inom bl.a. posthantering och diarieföring. Granskningen omfattade dåvarande Sjukhusdirektör med stab, område Kirurgi och Medicin samt Odensala och Z-gränds hälsocentraler.

3 SYFTE, REVISIONSFRÅGA OCH AVGRÄNSNING

Det övergripande kontrollmålet för granskningen har varit att ta reda på om landstinget uppfyller offentlighetsprincipen med avseende på hantering av allmänna handlingar.

Granskningen har följande kontrollmål:

- Har landstinget vidtagit åtgärderna i enlighet med landstingsstyrelsens yttrande över resultatet i vår granskning av offentlighet och sekretess från 2003?
- Har landstinget ändamålsenliga styrdokument och rutiner för ; posthantering (inkl. e-posthantering), registrering av allmänna handlingar, utlämning av offentliga handlingar samt arkivering av allmänna handlingar?
- Följer berörd personal ovan beskrivna styrdokument, rutiner samt tillämplig lagstiftning.
- Är den interna kontrollen utformad för att tillförsäkra att ovan nämnda styrdokument, rutiner samt tillämplig lagstiftning följs?

Granskningen har fokuserats på verksamhetsområdena Kirurgi, Psykiatri, Primärvård och Bäckedals Folkhögskola. Den förra granskningen visade att bristerna i hanteringen av allmänna handlingar framförallt fanns inom sjukvårdsverksamheten medan inom dåvarande staben fungerade det bättre.

4 REVISIONSKRITERIER

Uppfylls kraven på fullgörande av offentlighetsprincipen utifrån tillämpliga delar ur:

- Tryckfrihetsförordningen
- Offentlighet- och sekretesslagen
- Arkivlagen
- Förvaltningslagen
- Kommunallagen
- Regler avseende hantering av allmänna handlingar inom Jämtlands läns landsting

5 METOD

Granskningen har utförts genom dokumentstudier, intervjuer och genom en enkätundersökning.

De som intervjuats framgår av bilaga 1. Totalt har nio djupintervjuer gjorts. Vid intervjuerna har även Ulf Rubensson på Revisionskontoret deltagit. Alla intervjuade har tagit del av intervjuanteckningar för avstämning.

De som ingått i enkätundersökningen är verksamhets- och verksamhetsområdeschefer. Det är totalt 22 personer som fått enkäten varav 21 har besvarat alla frågorna. Svaren på enkätundersökningen återfinns i sin helhet i bilaga 2.

Arkivkonsult Lars Brolén har avropats för avstämningar av iakttagelser och bedömning.

6 RESULTAT

I det följande benämns landstingets sekretariat för "Sekretariatet". De intervjuade som inte tillhör Sekretariatet har benämnts "intervjuade inom verksamheten". Siffror inom parantes avser hänvisning till källa i källförteckningen.

6.1 VIDTAGNA ÅTGÄRDER UTIFRÅN GRANSKNING AV OFFENTLIGHET OCH SEKRETESS FRÅN 2003

Utbildningar

Enligt landstingsstyrelsens svar på granskningen från 2003, om Offentlighet och Sekretess dnr Jll/1206/03, skulle utbildningar inom offentlighet och sekretess för all berörd personal genomföras. Detta skulle ske under våren 2004.

Enligt Sekretariatet har utbildningar inom offentlighet och sekretess genomförts, dels med föreläsningsskonsult Axel Danielsson 2005 samt att Sekretariatet har genomfört riktade utbildningar inom Offentlighet och Sekretess 2007-2008. Internutbildningen, "ny som chef inom landstinget", har innehållit moment av Offentlighet och Sekretess.

De senaste två åren har det emellertid inte genomförts några utbildningar inom offentlighet och sekretess. En orsak till detta uppges vara att det inte längre finns någon med ett tydligt ansvar för att ordna sådana utbildningar. En annan orsak uppges vara brist på resurser. Det finns dock planer på att lägga ut viss information om offentlighet och sekretess på Intranätet.

Enligt enkäten svarade 61 % att de fått utbildning om offentlighet och sekretess. Av dessa var det några som hade fått utbildning innan de anställdes i landstinget. 90 % av de som fått utbildning anser att de har behov av ytterligare utbildning. Svaret på kunskapsfrågorna i enkäten visar också på ett visst behov av utbildning. Vid intervjuerna har det också framkommit behov av utbildningar.

Registrator

Enligt landstingsstyrelsens svar skulle ansvarsfördelningen för Offentlighet och Sekretess förändras. Det skulle tillsättas en huvudregistrator för hela landstinget och en ansvarig registrator för varje myndighet och varje förvaltning. Dessa skulle ansvara för att alla blir informerade kring frågor om Offentlighet och Sekretess inklusive diarieföring. Dessutom skulle de, inom sin myndighet/förvaltning, ansvara för att organisera verksamheten så att lagar och förordningar upprätthålls.

En tjänst som huvudregistrator har inrättats med ansvar för att hålla landstingsövergripande regler aktuella. Huvudregistratorn är också funktionsansvarig för alla delarna i processen som styrs av diarieföringssystemet, ansvarar för utbildning i Offentlighet och Sekretess samt i diarieföring etc. (1). Huvudregistratorn uppger sig dock sakna befogenheter kopplade till sitt ansvar. Huvudregistratorn har inga planer på några nya utbildningsinsatser. Huvudregistratorn utövar ingen intern kontroll över följsamheten till rutiner. Befogenheterna och det yttersta ansvaret för diarieföring, dokumenthantering

och ärendehantering ligger på chefen för Sekretariatet (1). Denna uppger emellertid tidsbrist för att själv utöva någon intern kontroll.

Sedan granskningen 2003 har förvaltningsbegreppet upphört inom landstinget. Enligt chefen för Sekretariatet skall emellertid ett verksamhetsområde tolkas synonymt med förvaltning i detta avseende. Enligt huvudregistratorn har område Psykiatri egen registrator. Även chefsläkarna, med anmälningsansvar enligt Lex Maria, har egen registrator liksom upphandlingsfunktionen. Det finns också en egen registrator för FoU- ansökningar. Folkhögskolorna har egna diarium.

Diarieförda dokument i elektronisk form

Enligt landstingsstyrelsens svar skulle alla diarieförda dokument finnas i elektronisk form för enklare åtkomst. Syftet var att underlätta administrationen, speciellt för de som mer sällan registrerar uppgifter. Landstinget införskaffade därför Platina som landstingets elektroniska ärendehanteringssystem.

Inom Sekretariatet uppger man att Platina emellertid används i mycket begränsad omfattning inom landstinget och menar att anledningen till detta är att det saknas ett beslut om att Platina skall användas. Nu är det upp till varje verksamhetsområdeschef att själv välja om Platina skall användas eller inte. Sekretariatet skulle vilja se en tydligare styrning från landstingsledningen avseende detta, dvs. att ett beslut fattas av landstingsdirektören. Intervjuade inom Sekretariatet menar att det skulle medföra en bättre hantering av allmänna handlingar om Platina användes i högre utsträckning. Dock uppger man att det finns brister i systemet, framförallt är systemet inte stabilt. Enligt chefen för Sekretariatet pågår åtgärder för att komma tillrätta med problemen.

Enligt enkäten är det enbart en verksamhetsområdeschef som använder sig av Platina i hög utsträckning för ärendehantering medan 24 % använder systemet i mindre omfattning. 71 % använder överhuvudtaget inte Platina. Detta förklaras dels av att man överlåter användandet av Platina till sin sekreterare, men framförallt att man upplever Platina krångligt att använda och/eller att man saknar kunskaper om systemet. Några verksamhetsområdeschefer uppger att de inte fått information om att Platina skall användas. Några enkätbesvarare vill avvakta införande av dokumenthanteringssystemet Centuri. Vår nyligen genomförda granskning av ärendeberedning visar även den på en mycket begränsad användning av Platina.

Dokumenthanteringssystem Centuri håller för närvarande på att införas inom landstinget. Intervjuade inom Sekretariatet är kritiska till införandet av Centuri. Detta då man inte ser att systemet innehåller några nya funktioner jämfört med Platina, samtidigt som två separata system innebär dubbelarbete. Det går inte att diarieföra i Centuri. Detta innebär att ibland måste samma dokument registreras både i Centuri och diarieföras i Platina. Flera enkätbesvarare är däremot förvåntansfulla inför införandet av det nya dokumenthanteringssystemet. Det finns en uppfattning bland några enkätbesvarare att Centuri är ett alternativ till Platina.

Bedömning

- De utbildningsinsatser om Offentlighet och Sekretess som påbörjades kort tid efter vår tidigare granskning har upphört. Det är viktigt att utbildningsinsatserna är regelbundet återkommande, bl.a. för att det sker en personalomsättning, men också för att lagar och regler delvis är en "färskvara". Därför anser vi att utbildningsinsatser inom Offentlighet och Sekretess bör återupptas. Utbildningarna bör vara riktade till dem som arbetar med post, ärende och

dokumenthantering. Det bör klargöras vem som är ansvarig för detta inom Sekretariatet och att ansvar kopplas till befogenhet.

- Vi anser att huvudregistratorn måste få befogenheter för att klara sina åtaganden. Vi anser också att det kan finnas skäl att införa fler registratorer, vilket skulle möjliggöra för huvudregistratorn att i högre utsträckning ägna sig åt information, utbildning och uppföljning.
- Då andelen användare av Platina är ytterst begränsad anser vi att brister i dokumenthantering kvarstår. Dessutom har Platina flera funktioner än vad som används. Vi anser att styrningen av införandet av Platina varit bristfällig. Platina är landstingets ärendehanteringssystem och därför anser vi att det borde fattas ett beslut om att Platina skall användas. Innan så sker måste dock Platina utvecklas så det blir mer användarvänligt, samt att systemet måste bli mer stabilt. Utbildningsinsatser om Platina bör återupptas.
- Centuri kan vara ett komplement till Platina, men är inget alternativ till ärendehanteringssystemet Platina. Centuri är enbart ett dokumenthanteringssystem. Ärenden måste även fortsättningsvis diareföras i Platina. Detta innebär att ibland måste dokument både registreras i Centuri och Platina. Vi anser att det bör utarbetas rutiner så att dubbelarbete minimeras. Lösningar för att få systemen att kommunicera med varandra bör undersökas.

6.2 HAR LANDSTINGET ÄNDAMÅLSENLIGA STYRDOKUMENT

Styrdokumentet "Så här gör vi i Jämtlands läns landsting" är landstingets övergripande styrdokument för Offentlighet och Sekretess. I dokumentet finns en allmän beskrivning av regler och ansvar för posthantering, diarieföring, ärendehantering och arkivering. Följsamheten till dokumentet är emellertid bristfällig. Enligt uppgift planeras en uppdatering av dokumentet.

Chefen för Sekretariatet har ett funktionsansvar för ärende- och dokumenthantering, vilket innebär ett ansvar för att ärendehanteringssystemet skall fungera och att det finns adekvata styrdokument. Däremot anser chefen för Sekretariatet inte att det ingår i hans ansvar att se till att personalen tillämpar regelverket. Detta ansvar ligger enligt dennes uppfattning på respektive verksamhets- och stabschef. Därför behövs, enligt chefen för Sekretariatet, ett reviderat regelverk tas fram som pekar ut ansvarsförhållandena för dokument- och ärendehantering tydligare.

Enligt landstingets arkivarie ger dokumentet "Så här gör vi i Jämtlands läns landsting" ingen detaljerade vägledningar i hur allmänna handlingar ska hanteras och förespråkar dokumenthanteringsplaner för detta. Emellertid saknas aktuella dokumenthanteringsplaner inom flera områden. En viss uppdatering av de dokumenthanteringsplaner som finns i landstinget pågår.

Enbart 29 % av enkätbesvararna ansåg att de fick ett tillräckligt stöd av styrdokument "Så här gör vi i Jämtlands läns landsting". En lika stor andel hade dock inte tagit del av dokumentet. De intervjuade inom verksamheten kände överhuvudtaget inte till dokumentet. Även vår nyligen genomförda granskning av ärendeberedning visar att dokumentet är okänt och används i liten omfattning.

Dokumenthanteringsplaner/gallringsplaner

I en dokumenthanteringsplan ska det finnas beskrivet hur allmänna handlingar ska hanteras mer i detalj utifrån typ av verksamhet. I en dokumenthanteringsplan eller gallringsplan skall det framgå vilka allmänna handlingar som kan gallras och vilken gallringsfrist som gäller. För att få gallra en allmän handling måste ett gallringsbeslut fattas. Ytterst är det landstingsstyrelsen som fattar gallringsbeslut,

chefen för Sekretariat har dock delegation att fatta sådana beslut. De flesta dokumenthanteringsplaner och gallringsplaner inom landstinget är dock så pass gamla att de saknar aktualitet.

Enligt chefen för Sekretariatet är det verksamhetsområdeschef/stabschef som skall ta initiativet till en uppdatering av dokumenthanteringsplaner, men framhåller samtidigt att sekretariatet har ett funktionsansvar för dokumenthantering och ärendeberedning. I detta funktionsansvar ingår således att se till att det finns aktuella styrdokument. Landstingets arkivarie och huvudregistrator menar att de kan vara rådgivande i detta arbete, men poängterar att det inte är deras ansvar att driva frågan.

Uppfattningen i Sekretariatet är således att initiativet till att uppdatera dokumenthanteringsplanerna måste komma från verksamheten själv. Sekretariatet ser sig mer som en kunskapsresurs som kan avropas. Enligt de intervjuade inom verksamheten är dock uppfattningen den motsatta. De anser att det är Sekretariatet som skall ombesörja att ta fram aktuella dokumenthanteringsplaner. De har inte uppfattat att de skall ta initiativet till att det finns aktuella sådana.

Vi har emellertid inte tagit del av något beslut om att dokumenthanteringsplaner skall tas fram inom landstinget.

Enligt enkäten är det 24 % som uppger att de får tillräckligt stöd för dokument och ärendehantering av en dokumenthanteringsplan. 43 % har inte tagit del av en dokumenthanteringsplan. Enligt enkäten är det enbart ca 11 % som anser att det finns gallringsplan som ger tillräckligt stöd, medan 61 % har inte tagit del av något sådant dokument.

På frågan om verksamhetsområdescheferna har rutiner som vägledning för vilka allmänna handlingar som skall diarieföras och vilka handlingar som skall ordnas på annat sätt, svarar enbart 23 % att de har sådana rutiner.

Ingen av de intervjuade inom verksamheten kände till någon dokumenthanteringsplan eller någon aktuell gallringsplan.

Enligt uppgift kan en dokumenthanteringsplan utformas utifrån processtänkande, exempelvis Operationsprocessen. Då skulle det i en sådan dokumenthanteringsplan framgå vilka dokument som hör samman med en operation som kan gallras och gallringsfrist. Det skulle också kunna framgå vilka dokument som skall föras in i journalen, vilka dokument som skall diarieföras och vilka som skall hanteras på annat sätt. Genom att göra dokumenthanteringsplaner utifrån processer blir dessa en naturlig del i verksamhetsutvecklingen, enligt arkivkonsult Lars Brolén.

Rutiner för posthantering

Det är landstingets huvudregistrator som är huvudansvarig för posthanteringsfunktionen. I detta ansvar ingår att se till att det finns ett aktuellt regelverk. Huvudregistratorn uppger sig emellertid sakna befogenheter kopplade till detta ansvar.

Det finns en "lathund" för postöppning och diarieföring vid sekretariatet. Dokumentet saknar dock uppgifter huruvida den är fastställd och aktuell version eller giltighetsperiod. "Lathund för registratorer" är inget egentligt styrdokument, enligt huvudregistratorn. Innehållet i den avser emellertid all landstingsverksamhet.

Enligt enkäten är det enbart 13 % som uppger att de har dokumenterade rutiner för posthantering. Ingen av de intervjuade inom verksamheten hade dokumenterade rutiner för posthantering, förutom en enhet som hade rutiner speciellt för patientrelaterad post.

Bedömning

- Vi anser att styrdokumentet ”Så här gör vi i Jämtlands läns landsting” är tillfredställande styrdokument på övergripande nivå. Det är dock otillfredsställande att kunskapen om dokumentets existens är så pass låg. En mer aktiv information om dokumentets existens bör därför komma till stånd.
- Vi anser att det är otillfredsställande att det saknas aktuella dokumenthanteringsplaner och gallringsplaner. Flertalet inom verksamheten upplever också att det saknas tillfredsställande styrdokument för hantering av allmänna handlingar. Detta leder till att allmänna handlingar inte kan gallras vilket medför en ineffektiv dokumenthantering då alla allmänna handlingar måste sparas.
- Uppenbart råder det en otydlighet om vem som ansvarar för att aktuella styrdokument finns. Sekretariatet har ett funktionsansvar, vilket inkluderar ett ansvar för att det finns aktuella regelverk. Arbetet med att uppdatera dokumenthanteringsplaner förutsätter dock ett aktivt deltagande från verksamheten. Vi anser att ansvarsfrågan avseende detta måste tydliggöras. Ett beslut om att dokumenthanteringsplaner skall finnas inom landstinget bör dessutom fattas/tydliggöras av landstingsledningen.
- Vi anser att det kan finnas skäl att överväga att utforma dokumenthanteringsplaner utifrån processtänkande. Om dokumenthanteringsplaner blir en del i en process och därmed en naturlig del verksamhetsutvecklingen kan incitamentet hos verksamheten, att sådana tas fram, öka.
- Vi anser att det i en dokumenthanteringsplan med fördel också kan framgå vilka allmänna handlingar som skall registreras/diarieföras och vilka handlingar som ska hanteras på annat sätt. När det gäller det senare, kan det i en dokumenthanteringsplan också finnas en beskrivning vart dessa handlingar förvaras.
- Vi anser att aktuell giltighetstid bör framgå av ”Lathund för diarieföring och posthantering” och att den ska fastställas så att den blir en del i det officiella regelverket.

6.3 FÖLJER BERÖRD PERSONAL OVAN BESKRIVA STYRDOKUMENT OCH RUTINER SAMT TILLÄMPLIG LAGSTIFTNING

Enligt Sekretariatet finns det brister i följsamheten till ovan nämnda styrdokument, vilket kan ha sin förklaring i att flera av dessa är inaktuella. Som vi nämnde i föregående avsnitt är kännedomen om styrdokumentet mycket låg. Enligt Sekretariatet är det respektive verksamhetsområdeschef/stabschef som själv skall se till att deras personal följer regler om offentlighet och sekretess. Detta avsnitt är uppdelat i postöppning, registrering/diarieföring, utlämnande av allmän handling och arkivering.

6.3.1 Postöppning

Allmänna handlingar är sådana handlingar som upprättas inom myndigheten eller inkommit till myndigheten samt förvaras inom myndigheten (2).

Landstinget är tvungen att registrera allmänna handlingar så snart de upprättats eller inkommit. Detta innebär att all inkommande papperspost måste öppnas samma dag som den inkommer för att säkerställa att ev. inkomna allmänna handlingar blir registrerade och därmed tillgängliga och sökbara.

Enligt Offentlighet- och sekretesslagen måste allmänna handlingar som omfattas av sekretess alltid registreras. Övriga allmänna handlingar får hållas ordnade på annat sätt. Dock måste alla allmänna handlingar hanteras så att det utan svårighet kan fastställas när dessa inkommit eller upprättats. Vilka allmänna handlingar som ska diarieföras inom landstinget behandlas närmare i rapporten på s. 14.

Om det är uppenbart att handlingen är av ringa betydelse för verksamheten, behöver den varken registreras eller hållas ordnad. Dock måste det vara uppenbart att handlingen har ringa betydelse för verksamheten, vid tveksamma fall skall handlingen diarieföras eller hållas ordnad på annat sätt. Handlingar av ringa betydelse kan vara reklam, cirkulär, statistiska meddelande etc. (2).

Det är "Post och Bud" som grovsorterar inkommande post. Post som adresseras till Box 654 kommer till Sekretariatet. Inom sekretariatet öppnas all inkommande post av en central funktion, även sådan post som är personligt adresserad. Ibland har det inträffat att handläggare på "Post och Bud" förmedlar post direkt till enskilda handläggare på landstingskansliet, istället för att lämna posten till sekretariatet. Detta inträffar, efter påtalande, mer sällan numera.

Övrig post distribueras till andra delar av organisationen.

Enligt Sekretariatet är kunskapen om posthanteringen olika god inom landstinget. Det fungerar bättre centralt än längre ut i landstingsorganisationen. För att komma tillrätta med detta behövs, enligt Sekretariatet, mer utbildningsinsatser och att det tas fram aktuella styrdokument.

77 % av enkätbesvararna uppger sig ha rutiner för posthantering, men enbart 14 % uppger att de har dokumenterade sådana. 50 % av enkätbesvararna uppger att de som hanterar post har fått utbildning om hantering av allmänna handlingar.

Enligt de intervjuade inom verksamheten finns det där inte någon utsedd person för att öppna all inkommande post. Personligt adresserad post förblir ofta liggande till vederbörande öppnar posten. Som tidigare nämnts, saknas det också dokumenterade rutiner för posthantering. Det finns en uppfattning att det är en ytterst begränsad mängd av posten som är allmänna handlingar. Den största mängden post är patientrelaterad och registreras i journalen. En intervjuad hade inga rutiner för att ankomststämpla inkommande post med hänvisning till att den största delen post ändå är patientrelaterad och registreras i patientjournalen.

Det är enbart 28 % som uppgett att de använder sig av fullmakter om att få öppna personligt adresserad post, medan 40 % har uppgett att personligt adresserad post förblir oöppnad till dess att vederbörande återkommer. 22 % har svarat annan åtgärd, t.ex. att privat post öppnas inom en vecka.

Handlingar som inkommer via e-post

Det är inte enbart handlingar som inkommer med papperspost som måste öppnas samma dag som de inkommer. Även elektroniska handlingar som inkommer med e-post måste öppnas samma dag. Detta gäller även handlingar som inkommer med fax eller ett meddelande som lämnas på en telefonsvarare. Handlingens form har ingen betydelse för om den är offentlig eller inte. Det är istället innehållet som avgör detta (3).

Inom landstinget används två typer av e-postbrevlådor, personliga e-postadresser och funktionsbrevlådor. Landstingsstyrelsen beslutade 2006 att det för varje verksamhetsområde skall finnas en funktionsbrevlåda. Syftet var att öka antalet kontaktvägar för allmänheten till landstingets service och tjänster samt få bättre bevakning av inkommande e-post (4). En förutsättning för att en verksamhet skall tilldelas en funktionsbrevlåda är att man utarbetat rutiner för daglig bevakning och omhändertagande av inkommande e-post (5). Av enkätbesvararna var det 71 % som uppgav att de hade en funktionsbrev-

låda och att de också hade utarbetade rutiner för detta. Enligt de intervjuade användes funktionsbrevlådan framförallt till receptförnyelse och ombokning av besökstid. 29 % av enkätbesvarare svarar att de saknar funktionsbrevlåda för sin verksamhet.

Personliga e-postadresser måste också avläsas dagligen. Detta innebär att e-posten måste avläsas även vid frånvaro, kurser, semester etc. Detta kan ske genom att vidarebefordra e-posten till någon kollega som avläser den eller att e-posten avläses på distans. Av enkätbesvararna var det 15 % som uppgav att man vidareänder e-posten till en kollega medan 7 % som uppgav att man avläser den på distans. De allra flesta enkätbesvararna, 78 %, uppgav att de istället aktiverar en automatsvarsfunktion i e-postsystemet där avsändaren får meddelande om frånvaro och hänvisning till medarbetares e-postadress. Detta förfaringssätt finns beskrivet i landstingets regler för e-postanvändning. Enligt chefen för Sekretariatet kan det finnas anledning att tydliggöra regelverket för e-posthantering i detta avseende då det inte räcker att enbart aktivera automatsvarsfunktionen. Inkommande e-post måste vidareändras till någon som läser den.

Några intervjuade poängterar att mängden inkommande e-post ökat under de senare åren. Idag är det en större mängd e-post som kommer till sekretariatet än papperspost. Några intervjuade inom verksamheten poängterar att det skickas en stor mängd intern information via e-post och efterfrågar alternativa sätt att sprida sådan information, t.ex. via landstingets interna hemsida. Detta för att begränsa antalet e-post som måste avläsas dagligen.

De intervjuade inom verksamheten understryker att det är en ytterst begränsad del av inkommande e-postmeddelanden som är allmänna handlingar och att det därför är sällan e-postmeddelanden diarieförs. Samtidigt är man osäkerhet på vilken typ av e-post som skall diarieföras. Vid våra intervjuer har vi noterat exempel på inkommande e-post som skulle ha diarieförts, men som inte blivit det, bl.a. klagomål på vården.

Enligt landstingets huvudregistrator förekommer det en efterregistrering av allmänna handlingar som inkommer med e-post. Ibland kan det gå lång tid innan handlingen diarieförs efter att e-posten inkommit till landstinget.

Bedömning

- Vi anser att fullmakter för postöppning bör tillämpas i högre grad. Detta för att säkerställa att allmänna handlingar blir registrerade. Sekretariatet bör i högre grad informera om att fullmakter ska användas.
- Vi anser att det är otillfredsställande att dokumenterade rutiner för posthantering förekommer i så pass liten omfattning. Vi anser att ett grundläggande krav på en rutin är att den är dokumenterad. Detta för att alla ska uppfatta rutinen lika och att ny personal skall kunna ta del av den. Rutiner för posthantering borde kunna inrymmas i en dokumenthanteringsplan.
- Vid frånvaro måste e-posten antingen vidareändras, så att en kollega kan avläsa den, eller avläsas på distans. Det räcker således inte med att enbart aktivera automatsvarsfunktionen. Landstingets rutiner för e-postanvändning bör tydliggöras i detta avseende.
- Vi anser att det finns indikationer på en underregistrering av allmänna handlingar som inkommer med e-post. För att komma till rätta med detta föreslår vi ökad utbildning, information och uppföljning av tillämpning av e-postrutiner.
- Vi anser att samtliga verksamhetsområden bör inrätta funktionsbrevlådor och därmed öka förutsättning för att allmänna handlingar blir registrerade. Vi anser emellertid att de webfor-

mulär som kan användas för receptförnyelse och ombokning av besökstid inte kan betraktas som en funktionsbrevlåda. En funktionsbrevlåda måste kunna ta emot olika slags e-postmeddelande. Ett webbformulär har dessutom ingen synlig funktionsadress.

6.3.2 Registrering/diarieföring

Som vi tidigare nämnt måste allmänna handlingar som innehåller sekretessbelagda uppgifter alltid registreras/diarieföras. Därför är ett beslut om tvångsvård ett exempel på en handling som alltid måste registreras/diarieföras. Att sekretessbelagda handlingar alltid skall registreras/diarieföras var i stort sett obekant för enkätbesvararna, enbart 10 % visste detta.

Allmänna handlingar som innehåller sekretesskyddade uppgifter måste förvaras så att obehöriga inte kan ta del av uppgifterna.

Klagomål på vården

Även klagomål från patienter på vården/verksamheten är en allmän handling som i regel skall registreras/diarieföras (1). Enligt intervjuer framkommer en osäkerhet huruvida ett klagomål på vården skall föras in i patientjournalen eller diaries föras som ett ärende. Enligt de intervjuade är det sällan patientklagomål diaries föras. Om diaries föring sker kommer klagomålet i regel via Sekretariatet och då är det Sekretariatet som diaries fört detta. Det är emellertid vanligt att patientklagomål i stället förs in i patientjournalen.

Enligt chefen för Sekretariatet finns det en gråzon för när ett klagomål på vården skall diaries föras som ett ärende och när en journal anteckning skall göras och ger följande beskrivning: *”Gråsonen är att i journalen ska föras de uppgifter som behövs för en god och säker vård. Där ska de bedömningar av patientens tillstånd som gjorts och de förslag på åtgärder som redovisats och de åtgärder som vidtagits antecknas. Här kan också patientens syn på åtgärderna antecknas. Om klagomålen är av den karaktären att de ska antecknas i journalen och patienten är nöjd med behandlingen av dessa efter diskussion, då behöver inte något ärende upprättas. Om det däremot framförs uppgifter som inte ska journalföras ska ett ärende läggas upp och patienten ges ett svar.”*

I regel ska klagomål på vården diaries föras som ett ärende, men behövs uppgifterna för att en god och säker vård skall kunna ges, ska i stället en notering i patientjournalen göras. Vilka uppgifter som skall skrivas in i patientjournalen framgår av patientdatalagen. Uppgifter i patientjournaler är undantagna registreringstvång enligt Offentlighet- och sekretesslagen och behöver därför inte diaries föras (6).

82 % av enkätbesvararna kände till att klagomål på vården/verksamheten är allmän handling. Däremot var det knappt 60 % som vanligtvis skulle diaries föra klagomål på vården som inkommer med e-post. 27 % uppgav att de skulle förvara ett klagomål på vården/verksamheten som en handling i pärm och/eller på sin dator.

Allmänna handlingar som inte omfattas av sekretess

Allmänna handlingar som inte innehåller sekretessbelagda uppgifter behöver inte registreras/diarieföras. Detta innebär emellertid inte att sådana handlingar kan hanteras hur som helst. Enligt Offentlighet- och sekretesslagen måste alla allmänna handlingar alltid hållas ordnade så att det utan svårighet kan fastställas om de har kommit in eller upprättas inom myndigheten. Allmänna handlingar bör förvaras så att de skiljs från andra typer av handlingar som t.ex. arbetsmaterial (3).

Förutom de handlingar som omfattas av sekretess är det således upp till landstinget att själv besluta vilka handlingar som skall registreras/diarieföras. Landstinget har ett ärendediarium vilket innebär att det är ärendet som diarieförs. Dokument som tillhör ett ärende diarieförs på samma diarienummer.

I dokumentet "Så här gör vi i Jämtlands läns landsting" finns det en övergripande beskrivning av vilka typer av allmänna handlingar som skall diarieföras. Enligt detta dokument skall alla dokument som är underlag inför beslut av verksamhetsområdeschef, landstingsdirektör, landstingsstyrelse eller fullmäktige registreras i Platina. I dokumentet anges vidare en enkel regel för diarieföring och räknar upp följande fem typer av dokument:

- *"Brev som kommit till landstinget oavsett om det är på papper, fax eller e-post.*
- *Brev som landstinget skickar oavsett om det är på papper, fax eller e-post.*
- *Beslutade dokument, av nog politisk organ, landstingsdirektören eller en verksamhetsområdeschef eller på delegation av någon av dessa.*
- *Färdigställt dokument, dvs. när man inte tänker skriva mer i dokumentet.*
- *Löpande förteckningar, diarium, förteckningen över inkomna e-brev" (1 s. 14).*

I dokumentet framgår att det är den som får eller tar emot post som ansvarar för att handlingen blir diarieförd (1)

Bedömning

- Som det även framkom i vår nyligen genomförda granskning av ärendeberedning finns en underregistrering av allmänna handlingar och vi anser att det inom detta område finns en stor förbättringspotential. En högre grad av diarieföring av handlingar kan också leda till en effektivare administration då det blir lättare att hitta dokument. Det viktiga är att rätt ärenden diarieförs. Framförallt är det viktigt att ärenden som kan ha ett allmänt intresse och/eller har betydelse för verksamheten diarieförs. En dokumenthanteringsplan ger möjlighet att ha en mer specifik beskrivning av vad som skall diarieföras utifrån verksamhet eller process. Därför är det viktigt med en uppdatering av dokumenthanteringsplaner.
- Vi anser att granskningen indikerar att fler av de klagomål på vården som inkommit borde ha diarieförts. Vi anser att tydliga rutiner bör tas fram för hur klagomål på vården skall hanteras med avseende på Offentlighet och Sekretess. Vi anser att om ett klagomål på vården inte är av den karaktären att den behövs för en god och säker vård, för den som lämnat klagomålet, kan det vara olämpligt att klagomålet noteras i patientens journal. Detta då dessa uppgifter blir tillgängliga för all vårdpersonal som kommer att ha en framtida vårdrelation med patienten. Patientklagomål ska antingen med stöd av patientdatalagen, föras in i patientens journal, eller så skall ett ärende upprättas som ska diarieföras och inte, som ibland förekommer, förvaras i pärm eller i någons dator.

6.3.3 Utlämnande av allmän handling

En allmän handling som inte omfattas av sekretess skall enligt tryckfrihetsförordningen lämnas ut skyndsamt, vilket innebär samma dag eller senast dagen därpå. Om en sekretessprövning först måste ske innan handlingen kan lämnas ut, kan det få dröja ytterligare någon dag, enligt uppgift dock ej mer

än en vecka. En förutsättning att kunna tillgodose skyndsamhetskriteriet är att det finns kunskap och goda rutiner för utlämning av handlingar inom verksamheten, samt att man har åtkomst till varandras allmänna handlingar. Detta gäller ju framförallt om den som normalt förvarar handlingen är frånvarande t.ex. är på semester.

På frågan om man kommer åt varandras samtliga allmänna handlingar, även under semestertider, svarar 47 % att de gör detta. 33 % svarade att man enbart kommer åt varandras allmänna handlingar i pappersformat och 10 % uppgav att man endast kunde komma åt varandras elektroniska handlingar. 10 % uppgav att man varken kommer åt varandras elektroniska handlingar eller handlingar i pappersformat. Av dem som hade tillgång till varandras handlingar i någon form var det 47 % som svarade att de kunde tillgodose en begäran om utlämnande av allmän handling senast dagen därpå.

Vid personalbyten på olika befattningar är det viktigt att efterträdaren informeras av företrädaren om vart denne förvarat sina handlingar. På en fråga i enkäten om man hade rutiner så att en efterträdare introduceras i företrädarens arbetsdokument och allmänna handlingar svarar 19 % att de har sådana dokumenterade rutiner medan 29 % av enkätsvararna uppgav att de saknade sådana rutiner. 48 % uppgav att de hade sådana rutiner, men inte dokumenterade.

Enligt Sekretariatet har emellertid antalet förfrågningar om utlämning av allmänna handlingar minskat efter det att webdiariet tagits i bruk. I webdiariet kan allmänheten själv söka efter allmänna handlingar. De förfrågningar som kvarstår är framförallt utlämnande av handlingar som har en sekretessmarkering.

Sekretessprövning av allmän handling

Om en handling kan innehålla sekretessbelagda uppgifter ska en sekretessmarkering göras. Detta innebär en varning om att handlingen kan innehålla sekretessbelagda uppgifter. I en sekretessmarkering bör tillämplig paragraf i offentlighet och sekretesslagen anges. Vid en förfrågan om utlämning av en allmän handling med en sekretessmarkering skall en sekretessprövning göras. Detta visste 82 % av enkätbesvararna medan 18 % uppgav att handlingen redan omfattades av sekretess och fick därmed inte lämnas ut.

Det är den som förvarar handlingen som först skall ta ställning till om en sekretessprövning skall göras. Finns misstanke om att hela handlingen eller delar av handlingen omfattas av sekretess ska en sekretessprövning ske. Vid sekretessprövning måste man kunna hänvisa till en paragraf i sekretesslagen. Ett formellt beslut om sekretess fattas av chefen för Sekretariatet eller någon av direktörerna. Beslutet skall vara skriftlig och diarieföras som ett eget ärende. De eventuella delar av handlingen som inte omfattas av sekretess skall däremot skyndsamt lämnas ut. Dessutom skall den som begärt handlingen upplysas om att ett formellt beslut kan erhållas med besvärshänvisning.

24 % av enkätbesvararna hade själva gjort en sekretessprövning. På frågan om hur denna prövning gått till, svarade mindre än hälften att de rådfrågar landstingsjuristen. Ingen redovisade att de prövade sekretess mot tillämplig paragraf i Offentlighet- och sekretesslagen. Det var ingen som svarade att de lämnat besked om att formellt beslut kan erhållas med besvärshänvisning. Av dem som själva gjort en sekretessprövning ansåg emellertid de flesta att fanns tillfredsställande rutiner för detta.

Bland övriga enkätbesvarare var det enbart 24 % som uppgav att de hade tillräckligt stöd av en rutinbeskrivning för sekretessprövning, medan 53 % uppgav att de inte hade tagit del av något sådant dokument.

Vid en av intervjuerna framkom att det i enheten inte hade gjorts någon formell sekretessprövning. Vid en annan intervju framkom att patientjournaler utlämnas till patientens hemmaadress utan någon identitetskontroll. Begäran av registerutdrag skickas däremot med Rek.

Bedömning

- Vi anser att en förutsättning för att tillgodose skyndsamhetskravet för utlämnande av allmän handling bl.a. är att man har åtkomst till varandras allmänna handlingar. Ett sätt att öka åtkomsten är framförallt att upprätta ärenden i Platina och att handlingar som hör till ärendet också samlas i Platina. Vart allmänna handlingar som inte diarieförs ska förvaras bör tydligt framgå av en dokumenthanteringsplan. Samtliga allmänna handlingar skall förvaras så att de skyndsamt kan tas fram oavsett ledigheter, semesterar etc.
- Vi anser att verksamheten i högre utsträckning bör ha som rutin att vid personalbyten informera efterträdaren om vart företrädaren förvarat sina handlingar. Att ha så god ordning på sina handlingar att man tillgodoser kravet på skyndsamhet vid utlämning av offentliga handlingar leder också till en effektivare administration. Detta då personal slipper lägga ner tid på att leta efter handlingar.
- Det är viktigt att öka kunskaperna om utlämning av allmänna handlingar, samt styrdokument där man kan ta del av sådan information. Granskningen visar på att det finns skäl att mer aktivt sprida information om sådana rutiner inom hela landstingsverksamheten.
- Vi anser att en identitetskontroll alltid skall ske innan en patientjournal lämnas ut. I de fall man skickar patientjournalen med post anser vi att det skall ske med Rek.

6.3.4 Arkivering

När ett ärende är slutbehandlat skall handlingarna som hör till ärendet arkiveras. För att inte onödig arkivering ska ske är det viktigt att det sker en genomgång av handlingar till ärendet. Dokument som inte tillför ett ärendet något skall rensas, t.ex. kopior, minnesanteckningar¹ etc. En gallring av allmänna handlingar kan då ske. En förutsättning för detta är att det finns ett gallringsbeslut. Dessa gallringsbeslut samlas vanligtvis i gallringsplan eller dokumenthanteringsplan. Som vi nämnt tidigare var det knappt 10 % av enkätbesvararna som uppgav att de fick tillräckligt stöd av gallringsplan, medan 62 % uppgav att de inte hade tagit del av någon gallringsplan.

Landstingsstyrelsen är arkivmyndighet och därmed ytterst ansvarig för arkivet. Det är landstingsstyrelsen som också skall utöva tillsyn över arkivet. Den som biträder arkivmyndigheten i sin tillsyn är landstingets arkivarie. Landstingets arkivarie svarar också för övergripande dokumenthanterings- och arkivfrågor (7). Landstingets arkivarie uppger sig dock sakna tillräckliga befogenheter kopplat till detta ansvar. Det är chefen för Sekretariatet som har de egentliga befogenheterna, men denne uppger sig sakna tid för att ta detta ansvar. Han tillstår att det kan finnas skäl att se över hur ansvarsfördelningen inom sekretariatet avseende bl.a. tillsynen av arkivet.

Det administrativa centralarkivet på Frösön börjar bli fullt. Enligt chefen för Sekretariatet är det dock inte någon akut fara, men poängterar att arkivfrågan ännu inte har fått sin slutgiltiga lösning. Diskussioner pågår om elektronisk långtidsförvaring, vilket kan vara en delösning, enligt chefen för Sekretariatet.

Det är enbart landstingets arkivarie som söker bland handlingar i arkivet, vilket enligt denne innebär att sökfunktionen är sårbar och att det skulle vara en fördel om en till kunde söka i arkivet.

¹ Minnesanteckningar i detta avseende menas sådan som behövs för att föredra ärendet. Om minnesanteckningarna tillfört ärendet något skall de arkiveras.

Enligt landstingets arkivarie är det i regel för mycket dokument som arkiveras samtidigt som vissa ärenden förblir oavslutade. Detta innebär att det ibland är fel sorts handlingar som arkiveras och det kan behövas en bättre kvalitetsgranskning av vilka dokument som ska arkiveras. Landstingets huvudregistrator drar årligen ut en balanslista över oavslutade ärenden som skickas till respektive handläggares chef för att uppmärksamma denne på antalet oavslutade ärenden.

Enligt vår tidigare granskning av ärendehantering har vi noterat att det finns en underregistrering av allmänna handlingar i avslutade ärenden. Detta innebär att handlingar som egentligen skulle arkiveras istället förvaras hos enskilda handläggare.

Inom landstinget finns det några närarkiv där handlingar förvaras innan slutarkivering. Närarkiven inom sjukvården har dock avvecklats med avseende på patientjournaler. Dessa förvaras numera i Vilhelmina hos företaget Depona. De närarkiv som kvarstår inom sjukvården omfattar allmänna handlingar av mer administrativ karaktär. Arkivet i Bäckedal omfattade handlingar från 1950-talet och det finns ingen fastställd systematik för arkivet. Även inom Psykiatrins närarkiv finns fortfarande gamla handlingar arkiverade.

Bedömning

- Vi anser att det är otillfredsställande att vissa ärenden felaktigt förblir oavslutade och att det finns en underregistrering av allmänna handlingar i avslutade ärenden. En förutsättning för att tillförsäkra allmänheten en god insyn i landstingets verksamhet är att allmänna handlingar arkiveras. Det måste tas fram tydligare riktlinjer och utbildningsinsatser om detta. Den interna kontrollen bör också utökas.
- Vi anser att en högre grad av kvalitetsgranskning måste ske av vilka handlingar som arkiveras. Därför är det viktigt att det finns aktuella dokumenthanteringsplaner/gallringsplaner. En ökad kvalitetsgranskning leder till att det blir enklare att söka i arkivet. Detta är också viktigt då lagringsutrymmen medför kostnader.
- En ökat tillsyn av arkivet bör ske. Tillsynen bör vara systematisk. Vi föreslår att det tas fram en plan över tillsynen av landstingets arkiv. Då landstingets företag också omfattas av tillsynen skall även dessa ingå i en tillsynsplan.
- Arkiven vid Bäckedal är i praktiken mer än ett närarkiv, då 50 år gamla handlingar finns där. Vi anser att systematiken i arkivet bör fastställas och dokumenteras. Vi anser att äldre handlingar bör levereras till centralarkivet för slutarkivering.

6.4 DEN INTERNA KONTROLLEN ÄR EFTERSATT

Den interna kontrollen är starkt eftersatt. Sekretariatet genomför ingen intern kontroll, varken avseende posthantering, diarieföring, utlämnande av handlingar eller förekomsten av aktuella styrdokument.

Ett skäl till att den interna kontrollen från Sekretariatets sida är eftersatt är att de som skall utöva intern kontroll saknar befogenheter kopplat till detta ansvar. Det finns också en viss otydlighet när det gäller vem som är ansvarig.

Ansvar för den interna kontrollen ligger som tidigare nämnts både hos Sekretariatet och hos respektive verksamhetsområdeschef och stabschef. Sekretariatet anser sig framförallt ha ett funktionsansvar, dvs. ansvarar för att det finns ändamålsenliga system och styrdokument. Sekretariatet har dock ett tillsynsansvar när det gäller arkivet genom arkivarien. Enligt Sekretariatet är det

verksamhetsområdescheferna och stabscheferna som ansvarar för att personalen tillämpar gällande regler och anvisningar.

En brist i den interna kontrollen är att aktuella styrdokument är inaktuella, framförallt dokumenthanteringsplaner och gallringsplaner. När det gäller ansvaret för att aktuella styrdokument tas fram anser både Sekretariatet och verksamhetschefer att det är den andre som är ansvarig för detta. En annan brist i den interna kontrollen är att väsentliga beslut inte har fattats och/eller är otydligt formulerade, som t.ex. användandet av Platina.

Chefen för Sekretariatet har dock planer på att utveckla den interna kontrollen för Offentlighet och Sekretess. Detta dels genom att den interna kontrollen blir en del i landstingets internrevision och dels genom att inrätta en ny tjänst på sekretariatet.


Det är väldigt få verksamhetschefer som gör någon uppföljning av hur deras medarbetare följer rutiner om hantering av allmänna handlingar. Enbart 23 % av enkätbesvararna utövade någon form av internkontroll avseende hur deras medarbetare hanterar allmänna handlingar. Vanligtvis gjordes då en uppföljning i samband med ledningsmöten. Den interna kontroll av hur medarbetare hanterar sin e-post är, enligt de intervjuade, obefintlig.

Bedömning

- Bristen på aktuella styrdokument och bristen på tydligt fattade beslut är ett problem för att utöva intern kontroll. Av denna anledning är det också angeläget att en uppdatering av dokumenthanteringsplaner fortskrider. Ansvarsförhållanden avseende vem som skall ta initiativet till att en uppdatering sker måste tydliggöras. Väsentliga beslut för dokument och ärendehantering bör fattas och/eller tydliggöras.
- Med den expertis som finns inom Sekretariatet anser vi att initiativet att ta fram aktuella dokumenthanteringsplaner bör ligga där.
- Det måste till en ökad tydlighet inom Sekretariatet avseende ansvarsförhållanden för den interna kontrollen samt att befogenheter kopplas till detta ansvar.
- Det kan finnas anledning att upprätta en årlig plan över den interna kontrollen, t.ex. att x:antal arkiv skall genomgå tillsyn under året. Det är viktigt att öka systematiken i den interna kontrollen.

7 GRANSKNINGSANSVARIG/A

Ansvarig sakkunnig vid landstingets revisionskontor:



.....
Jan-Olov Undvall.
Certifierad kommunal revisor

Källförteckning

1. **Jämtlands läns landsting.** *Så här gör vi i Jämtlands läns landsting version 3.* 2008. Dnr LS/314/2004.
2. **Bolin, Alf.** *Offentlighetsprincipen.* Järfälla : Nordstedts Juridik AB, 2007. ISBN: 978-91-39-20461-9.
3. *Offentlighet och sekretesslagen 4 kap 1§.*
4. **Jonsson, Mikael.** *Anvisningar för hantering av funktionsbrevlåda inom JLL.* Utvecklingsenheten. u.o. : Jämtlands läns landsting, 2010.
5. **Jämtlands läns landsting.** *Internetanvändning och e-posthantering version 1.0.* 2005. Dnr: LS/275/2005.
6. *Offentlighets- och sekretessförordning 2009:641, 2 §.*
7. *Nytt arkivreglemente för Jämtlands läns landsting.* u.o. : Jämtlands läns landsting, 2006. Dnr: LS/1131/2006.
8. **Johansson, Karolina.** *Granskning av ärendebereidning.* u.o. : Landstingets revisorer Jämtlands läns landsting, 2010. Dnr. Rev/6/2010.
9. **Jämtlands läns landsting.** *Lathund för postöppning/diarieföring vid sekretariatet.*

8 BILAGOR

8.1 FÖRTECKNING ÖVER INTERVJUADE

Inger Persson	Enhetschef på Frösö hälsocentral
Gunvi Dahlström	Sekreterare på Frösö hälsocentra
Håkan Gadd	Verksamhetsområdeschef inom område Psykiatri
Ewa Lundgren	Verksamhetsområdeschef inom område Kirurgi
Monica Ekqvist	Sekreterare område Kirurgi
Maria Hjelm	Sekreterare på Bäckedals folkhögskola
Nils-Erik Eriksson	Rektor på Bäckedals folkhögskola
Helge Jonsson	Chef för landstingets sekretariat
Annette Högstedt	Landstingsarkivarie
Marianne Broman	Huvudregistrator
James Winoy	Fullmäktige sekreterare

Revisionskontoret

 Jan-Olov Undvall
Certifierad kommunrevisor

8.2 ENKÄTRESULTATET

Vem/vilka sköter posthanteringen inom ditt verksamhetsområde?	Antal	Procent
1.1 Postöppning		
1. Jag själv	2	9,09%
2. Annan utsedd personal	18	81,82%
3. Respektive medarbetare själv	2	9,09%
Totalt	22	100,00%
Medelvärde	2,00	
1.2 Fördelning av post		
1. Jag själv	0	0,00%
2. Annan utsedd personal	22	100,00%
3. Respektive medarbetare själv	0	0,00%
Totalt	22	100,00%
Medelvärde	2,00	
1.3 Diarieföring		
1. Jag själv	1	4,55%
2. Annan utsedd personal	17	77,27%
3. Respektive medarbetare själv	4	18,18%
Totalt	22	100,00%
Medelvärde	2,14	

Har Ni rutiner för posthantering?	Antal	Procent
1. Ja, vi har dokumenterade rutiner	3	13,64%
2. Ja, vi har rutiner, men ej dokumenterade	17	77,27%
3. Nej, vi saknar rutiner	2	9,09%
4. Vet ej	0	0,00%
Totalt	22	100,00%
Medelvärde	1,95	

Har den/de som sköter posthantering fått utbildning om hantering av allmänna handlingar?	Antal	Procent
1. Ja	13	59,09%
2. Nej	3	13,64%
3. Vet ej	6	27,27%
Totalt	22	100,00%
Medelvärde	1,68	

Vilken handling skall enligt lagen alltid diarieföras/registreras?	Antal	Procent
1. Offentlig handling	8	36,36%
2. Allmän handling	10	45,45%
3. Sekretessbelagd handling	3	13,64%
4. Vet ej	1	4,55%
Totalt	22	100,00%
Medelvärde	1,86	

Revisionskontoret

 Jan-Olov Undvall
Certifierad kommunrevisor

Vad innebär en sekretessmarkering i diariet?	Antal	Procent
1. Handlingen är redan sekretessbelagd och får inte lämnas ut	4	18,18%
2. En sekretessprövning bör göras innan utlämnande av handlingen	18	81,82%
3. Vet ej	0	0,00%
Totalt	22	100,00%
Medelvärde	1,82	

Har Du någon gång gjort en sekretessprövning?	Antal	Procent
1. Ja, flera gånger	4	18,18%
2. Ja, men endast en gång	1	4,55%
3. Nej, aldrig	17	77,27%
Totalt	22	100,00%
Medelvärde	2,59	

Vad är en allmän handling resp arbetsmaterial?	Antal	Procent
8.1 Klagomål på vården/verksamheten från enskild med inkommande e-post		
1. Allmän handling	18	81,82%
2. Arbetsmaterial	3	13,64%
3. Vet ej	1	4,55%
Totalt	22	100,00%
Medelvärde	1,23	
8.2 En skrivelse du skickar om budgetäskande		
1. Allmän handling	8	36,36%
2. Arbetsmaterial	13	59,09%
3. Vet ej	1	4,55%
Totalt	22	100,00%
Medelvärde	1,68	
8.3 Områdets verksamhetsplan		
1. Allmän handling	20	90,91%
2. Arbetsmaterial	1	4,55%
3. Vet ej	1	4,55%
Totalt	22	100,00%
Medelvärde	1,14	
8.4 Skriftligt besked till enskild om att begärd handling är sekretessbelagd.		
1. Allmän handling	15	68,18%
2. Arbetsmaterial	4	18,18%
3. Vet ej	3	13,64%
Totalt	22	100,00%
Medelvärde	1,45	
8.5 En ansökan om bidrag för att starta ett projekt, t.ex. ansökan om EU-medel eller bidrag från SKL		
1. Allmän handling	17	77,27%
2. Arbetsmaterial	3	13,64%
3. Vet ej	2	9,09%
Totalt	22	100,00%
Medelvärde	1,32	

Revisionskontoret

 Jan-Olov Undvall
Certifierad kommunrevisor

Hur skulle Du vanligtvis göra i följande fall? (Du kan lämna kommentar i textrutan till höger)	Antal	Procent
9.1 Inkommande e-post med klagomål på vården/verksamheten från enskild		
1. Diarieföra	13	59,09%
2. Sätta in i en pärm och/eller lagrar i mapp på datorn	6	27,27%
3. På annat sätt, nämligen	3	13,64%
Totalt	22	100,00%
Medelvärde	1,55	
9.2 Områdets verksamhetsplan		
1. Diarieföra	11	50,00%
2. Sätta in i en pärm och/eller lagrar i mapp på datorn	9	40,91%
3. På annat sätt, nämligen	2	9,09%
Totalt	22	100,00%
Medelvärde	1,59	
9.3 Du skickar en skrivelse om budgetäskande		
1. Diarieföra	6	27,27%
2. Sätta in i en pärm och/eller lagrar i mapp på datorn	14	63,64%
3. På annat sätt, nämligen	2	9,09%
Totalt	22	100,00%
Medelvärde	1,82	
9.4 Skriftligt besked till enskild om att begärd handling är sekretessbelagd.		
1. Diarieföra	13	59,09%
2. Sätta in i en pärm och/eller lagrar i mapp på datorn	5	22,73%
3. På annat sätt, nämligen	4	18,18%
Totalt	22	100,00%
Medelvärde	1,59	
9.5 En ansökan om bidrag för att starta ett projekt, t.ex. ansökan om EU-medel eller bidrag från SKL		
1. Diarieföra	17	77,27%
2. Sätta in i en pärm och/eller lagrar i mapp på datorn	4	18,18%
3. På annat sätt, nämligen	1	4,55%
Totalt	22	100,00%
Medelvärde	1,27	

Har Ni rutiner som vägledning för vilka allmänna handlingar som skall diarieföras och vilka som skall hållas ordnade på annat sätt?	Antal	Procent
1. Ja, vi har sådana dokumenterade rutiner	5	22,73%
2. Ja, vi har sådana rutiner, men ej dokumenterade	9	40,91%
3. Nej, vi saknar sådana rutiner	8	36,36%
4. Vet ej	0	0,00%
Totalt	22	100,00%
Medelvärde	2,14	

Gör Du någon uppföljning av hur dina medarbetare följer rutinerna om allmänna handlingar?	Antal	Procent
1. Ja,	5	22,73%
2. Nej	17	77,27%
Totalt	22	100,00%
Medelvärde	1,77	

Revisionskontoret

 Jan-Olov Undvall
Certifierad kommunrevisor

Har Ni rutiner så att Ni vid semester eller annan frånvaro, kan ta del av varandras allmänna handlingar inom er enhet? (Detta oavsett om dessa förvaras i pappersform eller elektroniskt)	Antal	Procent
1. Vi kan ta del av varandras samtliga allmänna handlingar	10	47,62%
2. Vi kan enbart ta del av varandras handlingar i pappersformat	7	33,33%
3. Vi kan enbart ta del av varandras elektroniska handlingar	2	9,52%
4. Vi kan inte ta del av varandras allmänna handlingar varken i pappersform eller elektroniska	2	9,52%
5. Vet ej	0	0,00%
Totalt	21	100,00%
Medelvärde	1,81	

Kan Ni under semestertider, senast nästkommande dag, tillgodose en begäran om att ta del av allmänna handlingar som en medarbetare förvarar?	Antal	Procent
1. Ja,	9	47,37%
2. Nej	2	10,53%
3. Vet ej	8	42,11%
Totalt	19	100,00%
Medelvärde	1,95	

Vid personalbyte. Finns rutiner så att efterträdare introduceras i företrädarens arbetsdokument och allmänna handlingar?	Antal	Procent
1. Ja, vi har dokumenterade sådana rutiner	4	19,05%
2. Ja, vi har rutiner men ej dokumenterade	10	47,62%
3. Nej, vi saknar sådana rutiner	6	28,57%
4. Vet ej	1	4,76%
Totalt	21	100,00%
Medelvärde	2,19	

Finns rutiner att rensa och gallra dokument inför att personal slutar?	Antal	Procent
1. Ja, vi har dokumenterade sådana rutiner	2	9,52%
2. Ja, vi har rutiner men ej dokumenterade	12	57,14%
3. Nej, vi saknar sådana rutiner	6	28,57%
4. Vet ej	1	4,76%
Totalt	21	100,00%
Medelvärde	2,29	

Hur hanterar Ni ev. personligt adresserad papperspost vid frånvaro	Antal	Procent
1. Vi använder oss av fullmakter om att få öppna personligt adresserad post	5	23,81%
2. <u>Annan åtgärd, nämligen</u>	5	23,81%
3. Personlig adresserad post blir oöppnad tills dess att personen återkommer	9	42,86%
4. Vet ej	2	9,52%
Totalt	21	100,00%
Medelvärde	2,38	

Revisionskontoret

 Jan-Olov Undvall
Certifierad kommunrevisor

Hur hanterar Ni er funktionsbrevlåda?	Antal	Procent
1. Vi har rutiner för bevakning och hantering av funktionsbrevlåda	15	71,43%
2. Vi saknar rutiner för bevakning och hantering av funktionsbrevlåda	0	0,00%
3. Vi har ingen funktionsbrevlåda	6	28,57%
4. Vet ej	0	0,00%
Totalt	21	100,00%
Medelvärde	1,57	

Hur hanterar Ni e-post vid semesterar och övrig frånvaro? (Du kan välja flera svarsalternativ)	Antal	Procent
1. Vidaresänder e-posten till medarbetare som läser e-posten	4	14,81%
2. Aktiverar automatsvarsfunktionen med upplysning om frånvaro och hänvisning till medarbetares e-postadress	21	77,78%
3. Annan åtgärd, nämligen	2	7,41%
4. Ingen åtgärd	0	0,00%
Totalt	27	100,00%
Medelvärde	1,93	

Använder Du Platina för ärendehantering? (upprättande av ärende, lagring av dokument som hör till ett ärende och beslut)	Antal	Procent
1. Ja, i hög grad	1	4,76%
2. Ja, men i mindre omfattning	5	23,81%
3. Nej	15	71,43%
Totalt	21	100,00%
Medelvärde	2,67	

Hittar Du det Du söker i Platina? (Du har möjlighet att lämna kommentar i textrutan)	Antal	Procent
1. Ja, jag hittar det mesta jag söker	3	14,29%
2. Nej, det är svårt att hitta det jag söker	1	4,76%
3. Jag brukar inte söka efter handlingar i platina	17	80,95%
Totalt	21	100,00%
Medelvärde	2,67	

Har Du fått utbildning om regler kring offentlighet och sekretess?	Antal	Procent
1. Ja	14	66,67%
2. Nej	7	33,33%
3. Vet ej	0	0,00%
Totalt	21	100,00%
Medelvärde	1,33	

Inom vilket/vilka området skulle Du vilja få mer utbildning? (Du kan välja fler alternativ)	Antal	Procent
1. Hantering av allmänna handlingar	7	33,33%
2. Sekretess	5	23,81%
3. Arkivering av handlingar	5	23,81%
4. Annat, nämligen	2	9,52%
5. Har ej behov av ytterligare utbildning	2	9,52%
Totalt	21	100,00%
Medelvärde	2,38	

Revisionskontoret

 Jan-Olov Undvall
Certifierad kommunrevisor

Hur upplever Du det stöd nedanstående dokument ger? (Du kan lämna kommentar i textrutan)	Antal	Procent
25.1 Dokumentet, 'Så här gör vi i Jämtlands läns landsting'		
1. Får tillräckligt stöd	6	28,57%
2. Delvis ett stöd, men inte tillräckligt	9	42,86%
3. Får inget stöd	0	0,00%
4. Har ej tagit del av sådant dokument	6	28,57%
Totalt	21	100,00%
Medelvärde	2,29	
25.2 Rutinbeskrivning för sekretessprövning		
1. Får tillräckligt stöd	5	23,81%
2. Delvis ett stöd, men inte tillräckligt	3	14,29%
3. Får inget stöd	2	9,52%
4. Har ej tagit del av sådant dokument	11	52,38%
Totalt	21	100,00%
Medelvärde	2,90	
25.3 Dokumenthanteringsplan		
1. Får tillräckligt stöd	5	23,81%
2. Delvis ett stöd, men inte tillräckligt	6	28,57%
3. Får inget stöd	1	4,76%
4. Har ej tagit del av sådant dokument	9	42,86%
Totalt	21	100,00%
Medelvärde	2,67	
25.4 Gallringsplan		
1. Får tillräckligt stöd	2	9,52%
2. Delvis ett stöd, men inte tillräckligt	3	14,29%
3. Får inget stöd	3	14,29%
4. Har ej tagit del av sådant dokument	13	61,90%
Totalt	21	100,00%
Medelvärde	3,29	
25.5 Arkivplan		
1. Får tillräckligt stöd	2	9,52%
2. Delvis ett stöd, men inte tillräckligt	2	9,52%
3. Får inget stöd	3	14,29%
4. Har ej tagit del av sådant dokument	14	66,67%
Totalt	21	100,00%
Medelvärde	3,38	
25.6 Riktlinjer och anvisningar för e-post användning		
1. Får tillräckligt stöd	9	42,86%
2. Delvis ett stöd, men inte tillräckligt	6	28,57%
3. Får inget stöd	0	0,00%
4. Har ej tagit del av sådant dokument	6	28,57%
Totalt	21	100,00%
Medelvärde	2,14	

Revisionskontoret

Jan-Olov Undvall

Certifierad kommunrevisor

25.7 Annat dokument, ange vilket. (Om ej aktuellt ange: Har ej tagit del av sådant dokument)		
1. Får tillräckligt stöd	2	9,52%
2. Delvis ett stöd, men inte tillräckligt	0	0,00%
3. Får inget stöd	0	0,00%
4. Har ej tagit del av sådant dokument	19	90,48%
Totalt	21	100,00%
Medelvärde	3,71	