

2017-11-10

Till

Regionstyrelsen ambulansdirigeringsnämnden, hjälpmedelsnämnden, kollektivtrafiknämnden och kostnämnden för svar
Regionfullmäktige för kännedom

Granskning av dokumenthantering och nämndsadministration

Revisorerna i Region Västmanland har givit PwC i uppdrag att genomföra en granskning av Region Västmanlands dokumenthantering. Granskningen har omfattat regionstyrelsen, ambulansdirigeringsnämnden, hjälpmedelsnämnden, kollektivtrafiknämnden och kostnämnden. Granskning syftar till att bedöma om styrelsens och nämndernas hantering av allmänna handlingar är ändamålsenlig.

Efter genomförd granskning är vår sammantagna revisionella bedömning att styrelsens och nämndernas hantering av allmänna handlingar i flera avseenden är välfungerande men inte helt ändamålsenlig i alla delar.

Utifrån identifierade förbättringsområden ger vi följande rekommendationer till granskade nämnder:

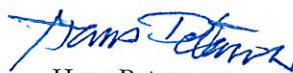
- Hjälpmedelsnämnden upprättar en egen diarieserie. Med bakgrund av att nämnden har en egen förvaltning bedöms det lämpligt att diarieföring sker under en egen serie.
- Hanteringen av digitalt inkomna sekretessuppgifter tydliggörs och etableras. Exempelvis genom att revidera och förankra rutinen för hantering av digitala sekretessuppgifter.
- Rutinen för utlämnande av allmän handling förankras samt att anställdas kunskaper om de svarskyldigheter som ställs på myndigheter stärks.
- Processen att införa ett digitalt diarie- och ärendehanteringssystem prioriteras. Detta bedöms underlätta för anställdas hantering av allmänna handlingar samt vara förenligt med Regionfullmäktiges mål om digitalisering. Vår erfarenhet är att de flesta kommunala verksamheter i dagsläget har övergått till digitala diarie- och ärendehanteringssystem.
- Publicerar samtliga protokoll på regionens hemsida.
- Arkivmyndigheten stärker sin interna kontroll och tillsyn.

Iakttagelser och bedömningar framgår i bifogad rapport. Revisorerna önskar svar från de granskade nämnderna senast 2018-02-28.

FÖR REGIONENS REVISORER



Elisabeth Löf
Vice ordförande



Hans Petersson
Revisor

Revisionsrapport

Granskning av dokumenthantering och nämndsadministration

Region Västmanland

*Fredrik Carlsson
Kim Ivarsson*

Oktober 2017

Innehåll

Sammanfattning	2
1. Inledning	4
1.1. Bakgrund och syfte	4
1.2. Revisionsfråga	4
1.3. Revisionskriterier	4
1.4. Kontrollmål	4
1.5. Avgränsning.....	5
1.6. Metod.....	5
2. Iakttagelser och bedömningar	6
2.1. Styrdokument och rutiner för diarietföring och registrering.....	6
2.1.1. Iakttagelser	6
2.1.2. Bedömning.....	7
2.1.3. Styrdokument och rutiner för diarietföring och registrering.	8
2.1.4. Iakttagelser	8
2.1.5. Bedömning.....	9
2.1.6. Service och tillgänglighet.	9
2.1.7. Iakttagelser	9
2.1.8. Bedömning.....	10
2.1.9. Utelämnande av allmänna handlingar.	11
2.1.10. Iakttagelser	11
2.1.11. Bedömning.....	12
2.1.12. Roll och ansvarsfördelning.	12
2.1.13. Iakttagelser	12
2.1.14. Bedömning.....	12
2.1.15. Tjänstemäns förutsättningar.	13
2.1.16. Iakttagelser	13
2.1.17. Bedömning.....	13
2.1.18. Uppföljning och kontroll.	13
2.1.19. Iakttagelser	13
2.1.20. Bedömning.....	14
3. Revisionell bedömning.....	15
3.1. Rekommendationer.....	16

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna genomfört en granskning av Region Västmanlands dokumenthantering. Denna granskning syftar till att bedöma om styrelsens och nämndernas hantering av allmänna handlingar är ändamålsenlig.

Efter genomförd granskning är vår sammantagna revisionella bedömning att styrelsens och nämndernas hantering av allmänna handlingar i flera avseenden är välfungerande men inte helt ändamålsenlig i alla delar. Bedömningen grundar sig på respektive kontrollmål som redovisas nedan. I rapporten framgår en mer utförlig motivering till bedömningarna för respektive kontrollmål samt de iakttagelser som ligger till grund för dessa. Denna rapport har varit föremål för faktakontroll.

Kontrollmål	Bedömning	Motivering
Det finns ändamålsenliga styrdokument och rutiner för registrering och diarieföring av allmänna handlingar som inkommer och/eller upprättas hos regionen.	<i>Vi bedömer att kontrollmålet är uppfyllt.</i>	De styrdokument som enligt lag erfordras är upprättade och uppdaterade. I övrigt finns ett antal rutiner och vägledande dokument gällande registrering och diarieföring av allmänna handlingar.
Styrdokument och rutiner för registrering och diarieföring av allmänna handlingar som inkommer och/eller upprättas hos regionen efterlevs.	<i>Vi bedömer att kontrollmålet är delvis uppfyllt.</i>	De upprättade styrdokument och rutinerna efterlevs i stor utsträckning. Hanteringen av digitala sekretessuppgifter bör ses över så att det finns ett enhetligt och rättssäkert arbetssätt.
Nämnderna lever upp till förvaltningslagens intentioner kring service och tillgänglighet.	<i>Vi bedömer att kontrollmålet är uppfyllt.</i>	Det finns en struktur för diarieföring vilket underlättar för allmänheten att ta del av allmänna handlingar. Stickprovet påvisade inga omständigheter som kan vara försvårande för allmänhetens insyn.
Styrdokument och rutiner samt lagstiftning för utlämnande av allmänna handlingar efterlevs.	<i>Vi bedömer att kontrollmålet är delvis uppfyllt.</i>	Stickprovet visade att utlämnande av allmän handling till stora delar sker skyndsamt och korrekt. Svar erhöles dock inte alltid och i ett fall efterfrågades frågeställarens tillhörighet.

Det finns en tydlig roll- och ansvarsfördelning inom förvaltningsorganisationen avseende registrering och diarieföring av regionens allmänna handlingar.	Vi bedömer att kontrollmålet är uppfyllt.	Det finns en tydlig roll och ansvarsfördelning dokumenterad, vilket även styrks av intervjuobjekten. Den otydlighet som vissa uttryckte som föranleder en del dubbelarbete bedöms inte vara av sådan vikt att handlingar riskerar att inte registreras.
Berörda tjänstemän inom förvaltningsorganisationen har givits tillräckliga förutsättningar för att efterleva gällande styrdokument och rutiner för registrering och diarieföring av allmänna handlingar.	Vi bedömer att kontrollmålet är uppfyllt.	Bedömningen grundar sig i att det finns en omfattande dokumentation av rutiner och arbetssätt som möjliggör efterlevnad av registrering och diarieföring. Det finns även stödfunktioner att fråga vid osäkerhet angående diarieföring.
Det finns en systematisk uppföljning och kontroll av regionens registrering och diarieföring.	Vi bedömer att kontrollmålet är delvis uppfyllt.	Förvaltningen har en systematisk uppföljning och kontroll av regionens registrering och diarieföring. Arkivmyndigheten bedöms ha varit passiv i sitt tillsynsansvar.

1. Inledning

1.1. Bakgrund och syfte

Den grundlagsskyddade offentlighetsprincipen är en hörnsten i vårt demokratiska samhälle och innebär att myndigheters verksamhet så långt som möjligt ska bedrivas i öppna och transparenta former. Syftet är att allmänheten och medier ska kunna granska och bilda sig en uppfattning om hur de gemensamma skattemedlen används.

För att en offentlig organisation ska kunna nå upp till offentlighetsprincipens mål krävs att det finns en ändamålsenlig ledning, styrning och förvaltning av organisationens dokumenthantering.

I Förvaltningslagen anges myndigheternas serviceskyldighet. Det ställs krav på att respektive myndighet, så snart som möjligt, ska lämna upplysningar och ge råd i frågor som rör myndighetens verksamhet. En enskild person ska kunna kommunicera med myndigheten genom myndighetens kommunikationskanaler.

En god dokumenthantering är en förutsättning för att regionen ska kunna leva upp till myndighetens serviceskyldighet vad gäller exempelvis att svara på frågor, hänvisa medborgare rätt och lämna ut allmänna handlingar.

Region Västmanlands revisorer har i sin risk- och väsentlighetsbedömning funnit skäl att granska styrelsens och nämndernas hantering av allmänna handlingar.

1.2. Revisionsfråga

Är styrelsens och nämndernas hantering av allmänna handlingar ändamålsenlig?

1.3. Revisionskriterier

Följande revisionskriterier har tillämpats:

- Kommunallagen
- Förvaltningslagen
- Offentlighets- och sekretesslagen
- Regionens egna styrande dokument

1.4. Kontrollmål

För att besvara revisionsfrågan har följande sju kontrollmål formulerats:

- Det finns ändamålsenliga styrdokument och rutiner för registrering och diarieföring av allmänna handlingar som inkommer och/eller upprättas hos regionen.
- Styrdokument och rutiner för registrering och diarieföring av allmänna handlingar som inkommer och/eller upprättas hos regionen efterlevs.

- Nämnderna lever upp till förvaltningslagens intentioner kring service och tillgänglighet.
- Styrdokument och rutiner samt lagstiftning för utlämnande av allmänna handlingar efterlevs.
- Det finns en tydlig roll- och ansvarsfördelning inom förvaltningsorganisationen avseende registrering och diarieföring av regionens allmänna handlingar.
- Berörda tjänstemän inom förvaltningsorganisationen har givits tillräckliga förutsättningar för att efterleva gällande styrdokument och rutiner för registrering och diarieföring av allmänna handlingar.
- Det finns en systematisk uppföljning och kontroll av regionens registrering och diarieföring.

1.5. Avgränsning

Granskningen avgränsas till att omfatta regionstyrelsen, ambulansdirigeringsnämnden, hjälpmedelsnämnden, kollektivtrafiknämnden och kostnämnden.

1.6. Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier av relevanta styrdokument och skriftliga rutiner, samt genom intervjuer med flera funktioner inom respektive nämnd.

Följande funktioner har intervjuats: ordförande för Kollektivtrafiknämnden och Hjälpmedelsnämnden, ordförande för Regionstyrelsen och vice ordförande för Ambulansdirigeringsnämnden, administrativ chef, verksamhetschef för kost, förvaltningsdirektör för Hjälpmedelscentrum, ambulansdirigeringsstrateg, nämndsekreterare för samtliga nämnder, verksamhetschef för arkivet, scanningen och diariet samt registratorer.

Tre stickprov av olika karaktär har genomförts. Det första stickprovet omfattade hanteringen av 30 registrerade ärenden av frågekaraktär som inkommit från allmänheten till regionen. Syftet med stickprovet var att pröva nämndernas servicegrad.

Det andra stickprovet genomfördes genom en inspektion av Centrala diariets arkiv med syfte att granska den fysiska hanteringen av allmänna handlingar.

Det tredje stickprovet avsåg utlämnande av allmänna handlingar där några slumpmässigt utvalda handlingar begärdes ut under pseudonym. Syfte var att kontrollera svarstider, saklighet i svar samt att egna riktlinjer/rutiner och de regler som finns kring detta i förvaltningslagen efterlevs.

Tidigare var regionen ett landsting vilket föranleder att vissa beslut och dokument är tagna av dåvarande landstinget. I denna rapport likställs dock de båda benämningarna med region för att underlätta läsandet av rapporten. Centrala diariet och Regionarkivet benämns även i texten som diariet respektive arkivet.

2. *Iakttagelser och bedömningar*

För tillsynen av att myndigheterna fullgör sina skyldigheter enligt arkivlagen, ska det i varje kommun och landsting finnas en arkivmyndighet. Regionstyrelsen är arkivmyndighet i Region Västmanland och huvudman för Regionarkivet. Regionstyrelsens arbetsutskott har i uppdrag att utföra de uppgifter som åligger arkivmyndigheten. Arkivreglementet är beslutat av Regionfullmäktige 2014-06-17 § 74, arkiverings- och gallringsplaner fastställs av arkivmyndigheten och uppdateras löpande. Övriga rutiner, checklistor och handböcker är upprättade av tjänstemän. Respektive enhet upprättar rutiner i samverkan med berörda avdelningar.

2.1. *Styrdokument och rutiner för diarieföring och registrering.*

2.1.1. *Iakttagelser*

2.1.1.1. *Registrering och diarieföring*

Region Västmanland har en central registratorsfunktion där huvuddelen av regionens registrering av allmänna handlingar verkställs och diarieförs. De verksamheter som tillämpar en egen registrering av allmänna handlingar är Regionhälsan, Folktandvården samt Läns museet. Regionens övergripande diarieplan, upprättad av regionarkivarien, är det styrande dokumentet som anger struktur för klassificering av ärenden för att underlätta återsökningar av allmänna handlingar nu och i framtiden. Planen har genomgått revideringar kontinuerligt sedan 2008 varav den sista är daterad 27 februari 2017.

Dokumentet Riktlinjer för ärendeberedning i Region Västmanland, upprättad av regiondirektören i november 2015, specificerar definition, hantering samt diarieföring av allmänna handlingar. Detta dokument syftar till att fungera som en handbok för anställda inom förvaltningarna för stöd i hanteringen av allmänna handlingar. I ärendehandboken ges en beskrivning om allmänhetens rätt att ta del av allmänna handlingar samt grunder i vad en allmän handling är. Det finns även en rutin för utlämnande av patientjournaler antagen av administrativ direktör 2016-03-15.

Det finns en rutin avseende diarieföring upprättad 2017-06-30 av regionarkivarien. Det framgår att vid diarieföring skrivs en kopia av handlingen in i diariehanteringssystemet Pact. Originalhandlingens förvaras i Centrala diariets arkiv och kopior skickas via internpost till handläggare. Rutinen redogör även för grunderna gällande utlämnande av allmän handling som inte avser patientjournal.

Rutin för hantering av e-post i gemensamma brevlådor, upprättades 2017-04-04 av administrativ direktör. Det framgår i den att en person ska utses och ansvara för att respektive brevlåda sköts enligt instruktionen. Det framgår även att sekretessuppgifter inte ska skickas via e-post och hur man hanterar situationer där en utomstående skickar sådan information till en gemensam brevlåda. Meddelandet ska i dessa fall skrivas ut och raderas från e-postbrevlådan.

Det finns även information på intranätet samt en rutin fastställd 2016-03-15 av administrativ direktör om tillvägagångssätt för möjligheten att begära ut journaler från egen och

annan verksamhet samt i forskningssyfte. Andra typer av handlingar går att få elektroniskt eller i pappersform, inga personuppgifter får skickas ut via e-post. Enligt intervjuer dokumenteras utlämnande av allmän handling genom att en anteckning görs i akten med uppgifter om åtgärder och utlämnandet.

2.1.1.2. Arkivering

Det övergripande styrdokumentet för arkivering är arkivreglementet, beslutat av Regionfullmäktige 2014-06-17, vilket ska tillämpas på regionens samtliga myndigheter. Dokumentet omfattar Regionfullmäktige, Regionstyrelsen, övriga styrelser, nämnder med tillhörande förvaltningar samt andra regionorgan med självständig ställning. Arkiverings- och gallringsplaner finns för vissa verksamhetsområden. För de områden som inte omfattas av någon arkiverings- och/eller gallringsplan gäller som huvudregel att inkomna handlingar ska bevaras. Vid behov av arkiverings och gallringsplan ska Regionarkivet kontaktas enligt information på regionens intranät.

Region Västmanland har en övergripande arkivbeskrivning för hela myndigheten, upprättad av regionarkivarien 2015-01-01. Enligt arkivreglementet ska varje organ som står under arkivmyndighetens tillsyn föra förteckning över sitt arkiv samt upprätta en arkivbeskrivning som fortlöpande kompletteras. Hos varje myndighet som står under arkivmyndighetens tillsyn ska det finnas en eller flera arkivansvariga och arkivredogörare.

I Regionplan och budget 2017-2019 anges "En utvecklad e-förvaltning skapar möjligheter att effektivisera administrationen och e-demokrati underlättar påverkansmöjligheterna och insyn för invånarna."

Stödsystem för registrering

Diariehanteringssystemet Pact har varit i drift i verksamheten sedan 1988. Systemet är avsett endast för diarieföring och är inte integrerat med något annat verksamhetssystem. Majoriteten av regionens diarieserier sköts av Centrala diariet. Skanningcentralen behandlar person- och personalhandlingar och Regionarkivet sköter den slutgiltiga arkiveringen. I intervjuerna framgår det att de granskade nämnderna har egna diarieserier med undantag av Hjälpmedelsnämnden där diarieföring sker under Regionstyrelsens serie.

2.1.2. Bedömning

Kontrollmål 1: *Det finns ändamålsenliga styrdokument och rutiner för registrering och diarieföring av allmänna handlingar som inkommer och/eller upprättas hos regionen.*

Vår bedömning är att kontrollmål 1 är uppfyllt.

De styrdokument som enligt lag erfordras är upprättade och uppdaterade. I övrigt finns ett antal rutiner och vägledande dokument gällande registrering och diarieföring av allmänna handlingar. Vi bedömer att samtliga dokument är sakliga och stringent utformade. De upprättade dokumenten som finns att tillgå bedöms vara erforderliga för att anställda i regionen oavsett funktion ska kunna bedriva en ändamålsenlig hantering av allmänna handlingar.

2.1.3. *Styrdokument och rutiner för diarieföring och registrering.*

2.1.4. *Iakttagelser*

Av intervjuerna framgår att regionen tidigare var organiserad i fler nämnder jämfört med nuläget. Nämndsekreterarens roll i tidigare organisation innebar som oftast att denne även var registrator för nämnden. På grund av nedskärningar beslutades att ett centralt diarium skulle bildas. Enligt intervjuer bemannas denna funktion i nuläget av 2,4 heltids-tjänster. I intervjuer framgår vidare att det har varit en hög omsättning av personal. Det uppges att fem personer har slutat sedan 2015 samtidigt som arbetsbelastningen varit hög. Den höga arbetsbelastningen har förvaltningen försökt att lösa genom sätta in personal från arkivet för att hantera det centrala diariets funktion.

I intervjuerna framförs att styrdokumenten avseende allmänna handlingar är etablerade och efterlevs. I något fall påpekades att vissa handläggare har en sämre förståelse för vad som ska registreras än andra handläggare. Den ärendehandbok som är framtagen liksom andra rutiner kopplad till diarieföring och registrering uppges under intervjuerna vara kommunicerad internt i verksamheten. Detta sker exempelvis genom intranätet och genom chefsleden. Intervjuade tjänstemän från kost- och ambulansdirigeringsnämnden uppgav under intervjuerna att de inte känner till ärendehandboken. Enligt dessa tjänstemän brukar de överlåta åt nämndsekreteraren att sköta hanteringen av allmänna handlingar som inkommer till regionen eller upprättas av tjänstemännen.

Nämndsekreterare för samtliga granskade nämnder ikläder sig på frivillig basis en kvalitetssäkrande funktion eftersom det ibland inkommer handlingar som saknar diarienummer. Nämndsekreterare uppges under intervjuerna att risken för att handlingar som respektive nämnd beslutar om inte skulle registreras är minimal eftersom detta kontrolleras av dem. När en sådan situation uppstår kontaktar nämndsekreteraren ansvarig tjänsteman för att påpeka felet. Förutsättningarna för att bemanna nämndsekreterarrollerna vid frånvaro uppges av de intervjuade vara goda.

De intervjuade som är i kontakt med allmänna handlingar innehållande sekretessuppgifter beskriver i intervjuerna hanteringen av dessa handlingar. Beskrivningen är i enhetlighet med rutinen, med enstaka undantag i enskilda intervjuer. I ett fall uppgav en intervjuad att denne vidarebefordrar inkomna mail som innehåller sekretessuppgifter till myndighetbrevlådan. Enligt den framtagna rutinen ska dessa mail skrivas ut på papper och skickas till diariet för att sedan raderas. Enligt registratorerna skrivs innehållet ut på papper och skickas vidare för hantering, men det raderas inte i epostbrevlådan eftersom att det ska vara sökningsbart. Vid kontakt med personal som arbetar med informationssäkerhet inom regionen uppgavs att det inte finns någon säker hantering av e-post. Det uppgavs även att det finns en strategi där känsliga uppgifter ska styras till 1177.se som är en skyddad ingång.

Enligt intervjuerna är den vanliga ärendegången att diarienummer skrivs in i handlingen när den har inkommit för att sedan kopieras och skickas till berörda. Originalhandling stannar kvar i närarkivet. Det är sedan handläggarens uppgift att kontinuerligt föra in uppgifter och handlingar som ska registreras samt meddela registrator när ett ärende kan avslutas. Registratören kontrollerar då att de handlingar som anges som inkomna finns i akten. En påminnelse från diariet går ut varje år över de ärenden som bedöms kunna av-

slutas. Handlingar ska finnas kvar i närarkivet i tre år innan slutarkivering hos Regionarkivet. Tidigare gällde fem år i närarkivet. Arkivförteckningen brukar ske på arkivet på grund av resursbrister hos diariet.

I intervjuerna uppges att det generellt sett fungerar bra med att handlingar skickas in kontinuerligt. Ibland förekommer det att handläggare har samlat ihop handlingar till ett ärende och skickar in samtliga vid avslut. Detta inträffar dock inte särskilt ofta utan processen i sin helhet beskrivs som väl fungerande.

Stickprov 1

Det första stickprovet genomfördes genom en genomgång av 30 registrerade förfrågningar i syfte att kontrollera att handläggningen lever upp till lagstiftningens krav och de egna rutinerna. Merparten av de granskade förfrågningarna utgörs av utlämnande av journalhandlingar. Samtliga granskade ärenden innehåller förfrågan, nertecknade åtgärder samt datum för utlämnande av handling i enlighet med rutinen. De förfrågningar som har inkommit med brev är datumstämplade och de som har inkommit på telefon är dokumenterade. Återkopplingen sker i regel direkt även om själva utlämnandet av handlingen kan dröja några dagar på grund av sekretessprövning.

2.1.5. Bedömning

Kontrollmål 2: *Styrdokument och rutiner för registrering och diarieföring av allmänna handlingar som inkommer och/eller upprättas hos regionen efterlevs.*

Vår bedömning är att kontrollmål 2 är delvis uppfyllt.

Bedömningen grundar sig i att vår generella bild utifrån intervjuerna är att rutinerna är förankrade och lättillgängliga samt att det finns systematiska utbildningsinsatser för nyanställda inom området. I de fall där det uppges finnas brister i efterlevnaden finns en kontroll från nämndsekreterare och registratorer. Vår bedömning är att det inte finns någon väsentlig risk för att styrdokumentet inte skulle efterlevas vad gäller de viktigaste delarna av dessa.

Vi ser det som positivt att nämndsekreterarna ikläder sig en kvalitetssäkrande funktion som innebär att de bevakar att handlingar har registrerats korrekt. Denna kontrollfunktion har uppstått på nämndsekreterarnas egna initiativ på grund av att handläggare har brustit i sin del av hanteringen av allmänna handlingar. Handläggarna bör därför i större utsträckning följa gällande rutiner. Ur ett styrperspektiv kan efterlevnaden av rutinerna stärkas genom exempelvis kontinuerliga utbildningstillfällen där handläggarens ansvar gällande registrering och diarieföring framhålls. Tillgängliga rutiner för hantering av sekretessuppgifter bör tydliggöras eftersom det framgår av intervjuerna att det i viss mån saknas kännedom om hur den digitala hanteringen av sekretessuppgifter ska ske.

2.1.6. Service och tillgänglighet.

2.1.7. Iakttagelser

Det framgår av information på intranätet att Regionen sedan 2015 har ett webbdarium där möjlighet ges att eftersöka och beställa allmänna handlingar. Det framgår i Regionens ärendehandbok om riktlinjer för ärendeberedning i Region Västmanland att det finns en

serviceskyldighet att lämna upplysningar, hjälp och råd till enskilda i frågor som rör våra verksamheter. Frågor från enskilda ska besvaras så snart som möjligt och myndigheten ska vara tillgänglig via telefon, fax och e-post. Det finns även möjlighet att lämna synpunkter och klagomål på regionens hemsida.

I intervjuerna framgår det att förfrågningar från allmänheten inte inkommer i särskilt stor utsträckning. Frågor rörande kost- och ambulansdirigeringsnämndens verksamheter inkommer i princip aldrig. I övriga nämnder kan det hända att frågor inkommer även om det inte sker i särskilt stor utsträckning. Det finns ingen antagen riktlinje för Region Västmanland gällande inom vilken tid frågor ska besvaras utan den generella hållningen är att inkommande frågor ska besvaras så snabbt som möjligt.

Dokument och handlingar från respektive nämnds sammanträde finns publicerade på hemsidan hos Regionstyrelsen och Kollektivtrafiknämnden. Ambulansdirigeringsnämnden, Hjälpmedelsnämnden och Kostnämnden saknar publiceringar på hemsidan. Det framgår av genomförda intervjuer att samtliga protokoll tidigare publicerades på hemsidan. Efter att regionen hade granskat besökarantal på berörda sidor beslutades att ta bort den digitala publiceringen av protokollen för de nämnder som hade få besökare.

Stickprov 2

Det andra stickprovet genomfördes på plats på Centrala diariet, vilket är Region Västmanlands närarkiv. Stickprovet innebar en övergripande granskning av arkivets struktur och om handlingar organiseras på ett strukturerat sätt och förvaras rättsenligt.

Stickprovet visade att handlingarna förvaras i ett arkiv med brandsäkra skåp som enligt uppgift från Regionen är låst den tid diariet är obemannat. Arkivet är organiserat efter år, diarieserie samt diarienummer. Handlingar för ett ärende förvaras med ett akt-omslag där handlingarna organiseras i kronologisk ordning. Stickprov gjordes i akter för respektive nämnd som är föremål för denna granskning. Vi begärde ut listor från ärendehanteringssystemet på ett antal ärendens innehåll. Vid stickprovskontrollen innehöll samtliga fysiska akter de handlingar som hade registrerats digitalt.

2.1.8. Bedömning

Kontrollmål 3: *Nämnderna lever upp till förvaltningslagens intentioner kring service och tillgänglighet.*

Vår bedömning är att kontrollmål 3 är uppfyllt.

Bedömningen grundar sig i att det finns en tydlig struktur för diarieföring vilket underlättar för allmänheten att ta del av allmänna handlingar. Stickprovet visade även att uppgifter som tillförts en handling har registrerats i enlighet med de krav som finns. Inga omständigheter som kan vara försvårande för allmänhetens insyn noterades.

Vi noterar att begränsningen av tillgängliga protokoll på hemsidan kan ställas i kontrast till Regionfullmäktiges formulering i Regionplan och budget 2017-2019, där det anges att e-demokrati underlättar påverkansmöjligheterna och insyn för invånarna.

2.1.9. Utelämnande av allmänna handlingar.

2.1.10. Iakttagelser

Det framgår av respektive nämnds delegationsordning att slutlig prövning och beslut att inte lämna ut allmän handling inom ansvarområde kan delegeras vidare inom förvaltningen. Information på hemsidan finns om att post från allmänheten betraktas som en allmän handling och kan komma att läsas av utomstående.

I intervjuerna framgår det att berörd handläggare sköter utlämnandet av allmänna handlingar. Om begäran omfattar sekretessuppgifter kan vederbörande kontakta det centrala diariet för stöd i sekretessprövningen samt om uppgifter behöver maskeras i samband med utlämnandet.

Stickprov 3

Det tredje stickprovet genomfördes via e-post. Syftet med stickprovet var att kontrollera i vilken utsträckning regionen efterlever de lagar och styrdokument som reglerar utlämnandet av allmänna handlingar. Under pseudonym skickade vi totalt sexton förfrågningar om att få ta del av handlingar utifrån Regionens olika verksamheter. Syftet med urvalet har varit att ha en jämlik fördelning på frågeställningar utifrån respektive nämnds ansvarsområde. Frågorna skickades ut både till myndighetsbrevlådor och direkt till anställda för att pröva medvetenheten om utlämnande av allmän handling bland tjänstemännen. Frågornas karaktär varierade från enklare frågeställningar till mer omfattande.

Sexton förfrågningar skickades ut varav åtta svar inkom samma dag som förfrågan skickades ut. I två fall besvarades frågeställningen dagen efter, i ett fall besvarades det efter två dagar och i ett fall besvarades frågeställningen efter tre dagar. Respondenten som svarade efter två dagar angav en hänvisning till att kontakta en annan tjänsteman som var bättre insatt i frågeställningen varav frågan skickades till vederbörande. Inget svar inkom i det fallet.

Utöver detta besvarades totalt fyra frågeställningar inte efter första utskick. I tre av fallen skickade vi en upprepning på förfrågan till samma e-postadresser. I ett fall fick vi svar att handläggaren hade vidarebefordrat e-postmeddelandet för vidare hantering av en annan handläggare. Efter det inkom inget svar. I ett annat fall inkom svar fem dagar efter andra utskicket där handläggaren frågade vilken organisation vederbörande representerade samt om frågan kunde preciseras. I det sista fallet inkom svar samma dag som det andra utskicket med en förklaring att handläggaren har varit sjuk och därför inte haft möjlighet att besvara frågan. I det fallet gavs även en hänvisning till ett telefonnummer.

Typ av ärende	Återkopplingstid (Dagar)
Förfrågningar (16 st.)	
Genomsnitt för de inkomna svaren (11)	0,45
Antal obesvarade förfrågningar	5

Kontrollmål 4: *Styrdokument och rutiner samt lagstiftning för utelämnande av allmänna handlingar efterlevs.*

2.1.11. *Bedömning*

Vår bedömning är att kontrollmål 4 är delvis uppfyllt.

Stickprovet visade att utlämnande av allmän handling till stora delar sker skyndsamt och korrekt. De svar som inkom bedömer vi som sakliga och adekvata utifrån vår frågeställning. I ett av fallen gör vi bedömningen att utlämning av allmän inte har hanterats enligt gällande lagstiftning. I det fallet efterfrågades vilken organisation frågeställaren tillhörde. Enligt huvudregeln TF 2:14 st. 3 behöver den som begär att få ta del av allmän handling inte uppge namn eller vilket syfte handlingen begärs ut. Myndigheten får heller inte efterforska sökandes identitet eller syfte. Vår bedömning är även att andelen uteblivna svar (5 av 16) är högre i Regionen jämfört med andra kommunala verksamheter där vi har genomfört samma typ av stickprov.

2.1.12. *Roll och ansvarsfördelning.*

2.1.13. *Iakttagelser*

Det framgår av arkivreglementet att varje myndighet ansvarar för vården av sitt arkiv samt ska ha utsett en eller flera arkivansvariga och arkivredogörare. I ärendehandboken redogörs för att handläggaren är ansvarig för aktens innehåll fram till att ärendet är slutbehandlat och överlämnat till registrator. Det finns även en utförlig beskrivning av definitionen av allmän handling samt regionens diarieföring. Ansvarsfördelningen redogörs för även här samt om handläggaren har fått ett ärende som inte är relevant eller om den är jävig.

Inom Kost- och Ambulansdirigeringsnämnden skickar personal och förtroendevalda vidare handlingar för registrering till nämndsekreterare som vidarebefordrar det till Centrala diariet. Inom Regionstyrelsen, Hjälpmedels- och Kollektivtrafiknämnden skickar man handlingar för registrering till centrala diariet. Den fysiska posthanteringen sker genom Centrala diariet som bedömer om en handling ska registreras. Om handlingen registreras skickas en kopia av handlingen till handläggaren. E-post registreras av det Centrala diariet utifrån de myndighetbrevlådor som diariet bevakar. E-post som kommer direkt till handläggare är det vederbörande som ansvarar för bedömningen där man dock kan ta stöd av Centrala diariet vid osäkerhet.

I intervjuerna framgår det att vissa intervjuobjekt upplever en otydlighet gällande vem som ska anmäla ett ärende för diarieföring. I dessa fall uppgavs dock ingen risk för att handlingen inte skulle registreras utan snarare att det föranleder en del extraarbete i form av avstämning om ärendet är registrerat. I rutinen för diarieföring framgår det att handläggaren ansvarar för att handlingar som ska diarieföras kommer till registratorn för diarieföring så snart som möjligt.

2.1.14. *Bedömning*

Kontrollmål 5: *Det finns en tydlig roll- och ansvarsfördelning inom förvaltningsorganisationen avseende registrering och diarieföring av regionen allmänna handlingar.*

Vår bedömning är att kontrollmål 5 är uppfyllt.

Det finns en tydlig roll och ansvarsfördelning dokumenterad. I intervjuerna uppger en majoritet att ansvarsområdena är tydliga. Den otydlighet i ansvarsområden som vissa intervjuade uttrycker under intervjuerna bedömer vi inte vara av sådan vikt att handlingar riskerar att inte registreras. Däremot bedömer vi att det föranleder ineffektivitet på grund av dubbelarbete. För att minska otydligheten vad gäller ansvarsområden kan rutinen för diarieföring inkluderas i dokumentationen på intranätet.

2.1.15. *Tjänstemäns förutsättningar.*

Kontrollmål 6: *Berörda tjänstemän inom förvaltningsorganisationen har givits tillräckliga förutsättningar för att efterleva gällande styrdokument och rutiner för registrering och diarieföring av allmänna handlingar.*

2.1.16. *Iakttagelser*

På Regionens intranät finns information avseende diarieföring och arkivering där information om reglementen, instruktioner och lagar avseende arkivering och diarieföring finns att tillgå. Kontaktadresser för diariet och arkivet samt länkar till relevanta lagrum och dokument finns publicerade. Det finns en rutin för diarieföring som beskriver hela processen från upprättande/inkommande handling till registrering. Av intervjuerna framgår att syftet med strukturen på intranätet har varit att samordna relevanta dokument och rutiner på en plattform, dokumenten ska även finnas tillgängliga i Regionens ledningssystem. Rutinen om diarieföring saknades på intranätet men finns tillgänglig i ledningssystemet.

Det finns en checklista som används vid introduktion av ny chef. Där finns information om allmänna handlingar, arkivering och diarieföring. Efter allmänna val hålls en utbildning för politiker som inkluderar samma information. Arkivarie och registrator brukar delta i dessa utbildningar. Varje administrativ verksamhet har ett eget ansvar att informera om rutiner enligt de intervjuade. Det förekommer även att nyanställda kommer till diariet för information om regionens registrering och diarieföring. I samband med regionbildningen hölls flera utbildningstillfällen för tjänstemän som berörde registrering och diarieföring. Det framgår vidare i intervjuerna att diariet finns tillgängliga att rådfråga vid osäkerhet om registrering.

2.1.17. *Bedömning*

Vår bedömning är att kontrollmål 6 är uppfyllt.

Bedömningen grundar sig i att det finns en omfattande dokumentation av rutiner och arbetssätt som möjliggör efterlevnad av registrering och diarieföring. Andra aspekter som beaktats i bedömningen är att utbildningsinsatser i ämnet kan ske på efterfrågan, stöd i frågor finns att tillgå från registratorer och jurist.

2.1.18. *Uppföljning och kontroll.*

2.1.19. *Iakttagelser*

Enligt arkivreglementet ska varje organ som står under arkivmyndighetens tillsyn föra förteckning över sitt arkiv samt upprätta en arkivbeskrivning som fortlöpande kompletteras. Enligt den övergripande arkivbeskrivningen beslutar Arkivmyndigheten, efter samråd

med berörda organ, om gallring i de arkiv som står under dess tillsyn såvida inte annat följer av lag eller förordning.

Över gallrade handlingar upprättas särskild arkivförteckning eller annan dokumentation. Det framgår i intervjuerna att arkivmyndigheten inte har genomfört några egna kontroller eller har bedrivit en intern insyn av regionens registrering och diarieföring. De ärenden gällande arkivering och dokumenthantering som har beslutats berör arkiverings- och gallringsplaner. Dokumenthantering eller liknande områden har heller inte varit föremål för någon intern granskning i Regionstyrelsens utifrån vad som framgår i intervjuerna och i interkontrollplanerna för 2016 respektive 2017.

I intervjuerna framgår att avsaknaden av ett digitalt ärendehanteringssystem uppges vara en försvårande faktor avseende kontroll och uppföljning. Risker som nämns är att ärenden inte blir diarieförda eller inte delgetts rätt person. Det uppges dock inte utgöra en större risk eftersom det finns en struktur av kontroller från bland annat nämndsekreterare och registratorer. Nuvarande system föranleder dock mycket extraarbete med kopiering, postande av handlingar samt avstämningar med diariet om vissa handlingar inkommit eller upprättats och huruvida de har registrerats.

Centrala diariet genomför årligen en kontroll över samtliga öppna ärenden och skickar ut en påminnelse i de fall ärenden kan avslutas. Inför varje avslut av ett ärende stämmer registratorn av de handlingar som handläggaren har skickat och kontrollerar att dessa stämmer med diariets lista över handlingar som inkommit i ärendet.

2.1.20. Bedömning

Kontrollmål 7: *Det finns en systematisk uppföljning och kontroll av regionens registrering och diarieföring.*

Vår bedömning är att kontrollmål 7 är delvis uppfyllt.

Det finns en kontroll och ett systematiserat arbetssätt som föranleder att registrering och diarieföring sker på ett ändamålsenligt vis. De årliga kontrollerna av diariets öppna ärenden i kombination med kontrollen vid ärendens avslut bedöms tillgodose en ändamålsenlig kontroll.

Eftersom det inte finns något digitalt ärendehanteringssystem är insynen och överblicken över ärendeserien mer begränsad än hos många andra myndigheter i dagsläget. Det bedöms dock inte som någon risk för den systematiska uppföljningen och kontrollen eftersom det finns adekvata rutiner för detta, utan bör snarare ses som en brist ur ett resurs- /effektivitetsperspektiv samt transparensperspektiv.

Vi noterar att arkivmyndigheten inte har genomfört några kontroller avseende arkivering och diarieföring. Nämnderna har inte heller behandlat området inom ramen för den årliga internkontrollen. Det framgår i arkivreglementet att arkivmyndigheten ansvarar för tillsynen av arkivvården samt inspektioner av arkiven. Utifrån detta gör vi bedömningen att arkivmyndigheten har varit passiv i sina åtaganden gällande interna tillsynen av regionens registrering och diarieföring.

3. Revisionell bedömning

Efter genomförd granskning är vår sammantagna revisionella bedömning att styrelsens och nämndernas hantering av allmänna handlingar i flera avseenden är välfungerande men inte helt ändamålsenlig i alla delar.

Bedömningen framgår av respektive kontrollmål som redovisas nedan.

Kontrollmål	Bedömning	Motivering
Det finns ändamålsenliga styrdokument och rutiner för registrering och diarieföring av allmänna handlingar som inkommer och/eller upprättas hos regionen.	<i>Vi bedömer att kontrollmålet är uppfyllt.</i>	De styrdokument som enligt lag erfordras är upprättade och uppdaterade. I övrigt finns ett antal rutiner och vägledande dokument gällande registrering och diarieföring av allmänna handlingar.
Styrdokument och rutiner för registrering och diarieföring av allmänna handlingar som inkommer och/eller upprättas hos regionen efterlevs.	<i>Vi bedömer att kontrollmålet är delvis uppfyllt.</i>	De upprättade styrdokumenterna och rutinerna efterlevs i stor utsträckning. Hanteringen av digitala sekretessuppgifter bör ses över så att det finns ett enhetligt och rättssäkert arbetsätt.
Nämnderna lever upp till förvaltningslagens intentioner kring service och tillgänglighet.	<i>Vi bedömer att kontrollmålet är uppfyllt.</i>	Det finns en struktur för diarieföring vilket underlättar för allmänheten att ta del av allmänna handlingar. Stickprovet påvisade inga omständigheter som kan vara försvårande för allmänhetens insyn.
Styrdokument och rutiner samt lagstiftning för utlämnande av allmänna handlingar efterlevs.	<i>Vi bedömer att kontrollmålet är delvis uppfyllt.</i>	Stickprovet visade att utlämnande av allmän handling till stora delar sker skyndsamt och korrekt. Svar erhöles dock inte alltid och i ett fall efterfrågades frågeställarens tillhörighet.
Det finns en tydlig roll och ansvarsfördelning inom förvaltningsorganisationen avseende registrering och diarieföring av regionens allmänna handlingar.	<i>Vi bedömer att kontrollmålet är uppfyllt.</i>	Det finns en tydlig roll och ansvarsfördelning dokumenterad, vilket även styrks av intervjuobjekten. Den otydlighet som vissa uttryckte som föranleder en del dubbelarbete bedöms inte vara av sådan vikt att handlingar riskerar att inte registreras.

Berörda tjänstemän inom förvaltningsorganisationen har givits tillräckliga förutsättningar för att efterleva gällande styrdokument och rutiner för registrering och di-ariieföring av allmänna handlingar.	Vi bedömer att kontrollmålet är uppfyllt.	Bedömningen grundar sig i att det finns en omfattande dokumentation av rutiner och arbetssätt som möjliggör efterlevnad av registrering och diariieföring. Det finns även stödfunktioner att fråga vid osäkerhet angående diariieföring.
Det finns en systematisk uppföljning och kontroll av regionens registrering och diariieföring.	Vi bedömer att kontrollmålet är delvis uppfyllt.	Förvaltningen har en systematisk uppföljning och kontroll av regionens registrering och diariieföring. Arkivmyndigheten bedöms ha varit passiv i sitt tillsynsansvar.

3.1. Rekommendationer

Utifrån granskningens resultat rekommenderar vi att granskade nämnder följande.

- Hjälpmedelsnämnden upprättar en egen diarieserie. Med bakgrund av att nämnden har en egen förvaltning bedöms det lämpligt att diariieföring sker under en egen serie.
- Hanteringen av digitalt inkomna sekretessuppgifter tydliggörs och etableras. Exempelvis genom att revidera och förankra rutinen för hantering av digitala sekretessuppgifter.
- Rutinen för utlämnande av allmän handling förankras samt att anställdas kunskaper om de svarskyldigheter som ställs på myndigheter stärks.
- Processen att införa ett digitalt diarie- och ärendehanteringssystem prioriteras. Detta bedöms underlätta för anställdas hantering av allmänna handlingar samt vara förenligt med Regionfullmäktiges mål om digitalisering. Vår erfarenhet är att de flesta kommunala verksamheter i dagsläget har övergått till digitala diarie- och ärendehanteringssystem.
- Publicerar samtliga protokoll på regionens hemsida.
- Arkivmyndigheten stärker sin interna kontroll och tillsyn.

2017-11-10

Tobias Bjöörn
Uppdragsledare

Fredrik Carlsson
Projektledare