

LANDSTINGSREVISIONEN

Granskning av landstingets diarieföring

Rapport nr 17/2017



Februari 2018
Clara Wiklund, revisionskontoret
Diarienummer: REV 31:2-2017

Innehåll

1. SAMMANFATTANDE ANALYS.....	3
1.1. REKOMMENDATIONER	3
2. BAKGRUND	4
2.1. TIDIGARE IAKTTAGELSER INOM OMRÅDET	5
2.2. REVISIONSFRÅGOR OCH METOD	5
2.3. ANSVARIG NÄMND OCH AVGRÄNSNINGAR	6
2.4. REVISIONSKRITERIER	6
3. UTGÅNGSPUNKTER	7
3.1. STYRANDE LAGSTIFTNING.....	7
3.2. ALLMÄNNA HANDLINGAR	8
3.3. DIARIEFÖRING AV ALLMÄNNA HANDLINGAR	8
5. RESULTAT AV GRANSKNINGEN	9
5.1 LANDSTINGETS STYRANDE DOKUMENT	9
5.1.1 Ansvar och roller	10
5.1.2 Vår kommentar.....	10
5.1.3 Arkiv.....	10
5.1.4 Vår kommentar.....	12
5.2 ORGANISATION OCH ANSVAR.....	13
5.2.2 Vår kommentar.....	13
5.3 DIARIEFÖRING I LANDSTINGET	14
5.3.1 Allmänt.....	14
5.3.2 Stickprov	15
5.3.3 Vår kommentar.....	17
5.4 INFORMATION OCH UTBILDNING	18
5.4.1 Vår kommentar.....	18
5.5 UPPFÖLJNING OCH KONTROLL.....	19
5.5.1 Vår kommentar.....	19
6. SVAR PÅ REVISIONSFRÅGOR.....	19
6.1 Rekommendationer	21
BILAGA 1	22
BILAGA 2.....	23

1. Sammanfattande analys

Granskningens slutsats är att landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden inte har säkerställt en tillräcklig styrning och kontroll över sin hantering och diarieföring av allmänna handlingar. Det riktlinjer för diarieföring av allmänna handlingar som finns är beslutade av en tidigare stabschef. Vi har inte hittat något stöd för att stabschefen hade befogenhet att besluta om landstingsövergripande riktlinjer. Riktlinjerna i sig bedömer vi är översiktliga och kortfattade. Det saknas övrig dokumentation och rutiner för hur handlingar ska kategoriseras vid diarieföring, rutiner för sekretesskyddande handlingar, utlämnande etc.

Ett stickprov på diarieförda handlingar visar att 52 procent av landstingsstyrelsens handlingar var felaktigt diarieförda. För hälso- och sjukvårdsnämnden var 82 procent felaktigt diarieförda. Majoriteten av felen var felaktig uppgift om datum och att handlingar diariefördes för sent.

Landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden diarieför sina allmänna handlingar i ett gemensamt i diarium även fast de i lagens mening är enskilda myndigheter. Det går därför inte på ett enkelt sätt utläsa vilken nämnd en handling tillhör eftersom ärenden och handlingar hålls samman och inte alltid är uppdelade utifrån nämnd. Enligt offentlighet- och sekretesslagen och arkivlagen ska myndigheter ta hänsyn till och underlätta rätten att ta del av allmänna handlingar. Vi bedömer att det är en olämplig organisering av diariet eftersom det inte underlättar rätten att ta del av handlingar och bidrar till att handlingar inte diarieförs i enlighet med offentlighet- och sekretesslagen.

Granskningen visar också att det inte finns rutiner för att informera och utbilda berörda medarbetare om hanteringen av allmänna handlingar. Inte heller är det reglerat hur diarieföringen ska följas upp och kontrolleras.

Sammantaget bedömer vi att landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden inte säkerställt att hantering och diarieföring av allmänna handlingar är ändamålsenlig och alltid uppfyller lagens krav.

1.1. Rekommendationer

Med anledning av granskningens iakttagelser lämnar vi följande rekommendationer till landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden.

Säkerställ att:

- Separata diaries inrättas för styrelsen och nämnden i syfte att underlätta att handlingar diarieförs korrekt. Även övriga nämnder bör ha egna diaries.
- Styrdokument är aktuella och beslutade på behörig nivå. Säkerställ att det finns dokumenterade rutiner för hur ärenden och handlingar ska diarieföras, sekretesskyddas, lämnas ut m.m.
- Berörd personal får information och utbildning om vilka regler och rutiner som gäller för hantering av allmänna handlingar och diarieföring.

- Berörd personal följer de regler och rutiner som gäller för hantering av allmänna handlingar och diarieföring. Se till att det finns rutiner för regelbunden uppföljning och kontroll av diarieföringen. Se till att styrelsen och nämnden med jämna mellanrum får uppföljningsrapporter med uppgifter om hur hanteringen av allmänna handlingar och diarieföring fungerar.

2. Bakgrund

En grundbult i vårt demokratiska system är offentlighetsprincipen som syftar till att medborgare har rätt till insyn i den offentliga verksamheten. Detta är reglerat i en av Sveriges grundlagar, tryckfrihetsförordningen, i form av rätten att ta del av allmänna handlingar. En handling är någon typ av information som anses allmän om den är inkommen, upprättad eller förvarad hos en myndighet. Styrelsen och nämnder inom landstinget är i lagens mening enskilda myndigheter.

I offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) regleras hur allmänna handlingar ska hanteras och registreras. Exempelvis hur och när de ska registreras.

Ytterligare bestämmelser kring myndigheters skyldigheter finns i förvaltningslagen (1986:223) och i arkivlagen (1990:782). Sammantaget ställer dessa bestämmelser höga krav på myndigheters skyldigheter att ha ändamålsenliga riktlinjer och rutiner för hantering och registrering av allmänna handlingar.

Att ha en väl fungerande ordning för hantering och registrering av handlingar är väsentligt för att enkelt och snabbt kunna hitta handlingar och enkelt kunna följa var ett ärende befinner sig i en process. På så vis kan också allmänheten få insyn i verksamheten. För verksamheten själv är en god dokumenthantering till stor nytta för att kunna planera och följa upp verksamheten. Det är också en förutsättning för att skapa en effektiv och kvalitativ ärendeberedning.

Ett sätt att registrera handlingar är att diarieföra dem. Begreppet diarieföra används inte i lagtext men är vedertaget och kommer fortsättningsvis att användas synonymt med ”registrera”. Diarieföring i ärende- och dokumenthanteringssystemet Platina är idag centralt organiserat i landstinget inom ledningsstaben som ligger under landstingsstyrelsens ansvarsområde. Styrelsen och nämnderna (med undantag för några få) diarieför sina allmänna handlingar i samma diarium, trots att de är egna myndigheter.

I landstinget finns det även allmänna handlingar på andra ställen än i Platina, exempelvis i ekonomi- och personalsystem. Allmänna handlingar hålls också ordnade i exempelvis pärmar och personalakter. Allmänna handlingar som innehåller sekretesskyddade uppgifter är enligt lagen de enda handlingar som måste diarieföras. Allmänna offentliga handlingar kan hållas ordnas på annat sätt så länge man kan avgöra om de är inkomna eller upprättade och att de är sökbara och tillgängliga. Det är upp till myndigheten själv att bestämma hur allmänna handlingar ska organiseras och förvaras.

Risken med att inte hantera och diarieföra allmänna handlingar korrekt är ytterst att medborgare inte kan ta del av den information de har rätt till. För landstinget kan det finnas risk att viktig information försummas, förloras eller lämnas utan åtgärd. Det kan leda till negativa konsekvenser för landstinget eller enskilda personer.

Revisorerna har i revisionsplan för år 2017 beslutat att göra en granskning av landstingets diarieföring. Det har i arbetet med andra granskningar framkommit brister. Exempelvis att handlingar inte är diarieförda, felaktiga handlingar är diarieförda eller att de inte är diarieförda inom skäligen tid.

Granskningsområdet är nära sammankopplat med landstingets övergripande hantering av allmänna handlingar och landstingets ärendeberedning. Inom dessa områden finns det tidigare granskningar som vi nedan kortfattat redogör för.

2.1. Tidigare iakttagelser inom området

År 2012 (nr 24/2012) gjorde revisionen en granskning av landstingets hantering av allmänna handlingar som berörde landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden. Granskningen visade att det fanns dokumenterade riktlinjer och rutiner för hantering av allmänna handlingar. Tillämpningen av riktlinjerna var emellertid inte ändamålsenlig. Ett stickprov i granskningen och en studie som landstinget själv genomfört år 2009 visade på behov av informations- och utbildningsinsatser kring hantering av allmänna handlingar. Det fanns inte heller några rutiner för att sprida information och utbilda anställda om hantering av allmänna handlingar.

Landstingets ärendeberedning har granskats återkommande gånger de senaste åren (nr 9/2015, 6/2014, 10/2012). Granskningarna har identifierat brister i processen och rutinerna för att bereda ärenden inför politiska beslut. Det var otydligt vem som ansvarade för vad och hur kvalitetssäkringen skulle göras.

2.2. Revisionsfrågor och metod

Syftet med granskningen är att bedöma om landstingsstyrelsens och hälso- och sjukvårdsnämndens hantering och diarieföring av allmänna handlingar är ändamålsenlig och uppfyller lagens krav. För att svara på syftet med granskningen används nedanstående revisionsfrågor. Har landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden säkerställt att:

- Styrdokument för diarieföring av allmänna handlingar är utformade så att de uppfyller kraven i aktuell lagstiftning?
- Det är tydligt i styrdokument vilken roll och ansvar registrator, handläggare, sekreterare och chef har för diarieföring av allmänna handlingar?
- Lagkrav och egna styrdokument efterlevs vid diarieföring av allmänna handlingar?
- Styrdokument för diarieföring av allmänna handlingar är väl kända hos berörda medarbetare?

- En tillräcklig uppföljning och kontroll av diariet av allmänna handlingar?
- Åtgärder har vidtagits om brister identifierats vid uppföljning och kontroll?

Granskningen utgörs av dokumentstudier av protokoll och styrande dokument. Intervjuer har genomförts med registratorer, nämndsekreterare, enhetschef kansliet, jurist, landstingsarkivarie och ledningsstabsdirektör.

Ett stickprov som omfattar 52 allmänna handlingar för landstingsstyrelsen och 34 för hälso- och sjukvårdsnämnden har genomförts. I stickprovet kontrolleras om diariet av handlingar uppfyller lagens krav och landstingets egna styrdokument. Mer information om stickprovet finns i bilaga 2.

Rapporten har kvalitetssäkrats genom att den granskats av annan sakkunnig person inom revisionskontoret samt att intervjupersoner har fått möjlighet att lämna synpunkter på rapportens innehåll.

2.3. Ansvarig nämnd och avgränsningar

Granskningen avser hälso- och sjukvårdsnämnden och landstingsstyrelsen. Landstingsstyrelsen har verksamhetsansvaret för stabsorganisationen inom vilken det centrala diariet finns.

Granskningen är avgränsad till handlingar som ska diariet i dokument- och ärendehanteringssystemet Platina. Granskningen omfattar exempelvis inte dokumentering i patientjournaler.

Arkivorganisation och arkivvård omfattas inte heller av granskningen mer än att den berörs som en del i beskrivningen av myndigheternas allmänna handlingar och hur arkivet är organiserat.

2.4. Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser, slutsatser och bedömningar. Vi kommer att utgå från nedanstående revisionskriterier:

- Tryckfrihetsförordning (1949:105)
- Förvaltningslag (1986:223)
- Kommunallag (1991:900)
- Offentlighets- och sekretesslag (2009:400)
- Arkivlagen (1990:782)
- Personuppgiftslagen (1998:204)

3. Utgångspunkter

3.1. Styrande lagstiftning

I följande avsnitt ges en översikt av den lagstiftning som reglerar hanteringen av allmänna handlingar och diarieföring.

Tryckfrihetsförordningen (TF 1949:105)	Definierar vad en allmän handling är och reglerar rätten att ta del av allmänna handlingar (offentlighetsprincipen).
Offentlighet- och sekretesslagen (OSL 2009:400)	Reglerar hur allmänna handlingar ska hanteras, registreras och lämnas ut. Huvudregeln är att allmänna handlingar är offentliga. Undantaget är att uppgifter i en handling är sekretesskyddade. I lagen framgår vilka uppgifter inom olika verksamheter och ärenden som kan vara sekretesskyddade uppgifter. Offentliga myndigheter ska ha en god offentlighetsstruktur. Det innebär att rutiner som rör hantering av allmänna handlingar ska ta hänsyn till rätten att ta del av allmänna handlingar. Det ska finnas en övergripande beskrivning (OSL 4 kap 2§) av de olika typer av handlingar som finns hos myndigheten samt information om organisation, verksamhet och vilka register eller motsvarande som finns för att underlätta eftersökningar av allmänna handlingar.
Arkivlagen och arkivförordningen (AL 1990:782 och 1991:446)	Definierar en myndighets arkiv och innehåller bestämmelser om organisering och arkivvård. Varje myndighet ansvarar för vården av sitt arkiv och för att upprätta en arkivbeskrivning som ger information om myndighetens uppgifter, organisation, förändringar, hur arkivet är organiserat och vilka handlingar som finns mm. En särskild arkivmyndighet ska göra regelbunden tillsyn av arkivvården hos myndigheterna. Arkivmyndighet för Västerbottens läns landsting är landstingsstyrelsen.
Förvaltningslagen (FL 1986:223)	Innehåller allmänna krav på myndigheters handläggning av ärenden och vilken service-skyldighet de har. Ärenden ska handläggas så snabbt, enkelt och billigt som möjligt utan att rättssäkerheten åsidosätts.
Personuppgiftslagen (PUL 1998:204)	Reglerar skydd mot den personliga integriteten när personuppgifter behandlas. I maj 2018 ersätts personuppgiftslagen med dataskyddsförordningen (GDPR). Den nya förordningen innebär högre krav på personuppgiftsansvariga och stärkta rättigheter för enskilda personer.

3.2. Allmänna handlingar

En handling är någon typ av lagrad information, oberoende av vilken form den har. Det kan exempelvis vara ett dokument, en film, ett fotografi eller ett röstbrevlådemeddelande. För att en handling ska bli allmän krävs det att den är förvarad hos myndigheten och inkommen eller upprättad. En handling är inkommen till myndigheten när den anlänt till myndigheten eller när en behörig tjänsteman har tagit emot den. En handling anses upprättad när den expedierats dvs. skickas till någon utanför myndigheten, när det ärende till vilken handlingen tillhör är slutbehandlat eller när den på annat sätt färdigställts. En allmän handling är antingen offentlig eller sekretesskyddad om den innehåller sekretesskyddade uppgifter. En handling i sin helhet är sällan hemlig, utan det är uppgifter i handlingen som kan vara sekretesskyddade.

En icke allmän handling kan vara exempelvis arbetsmaterial eller utkast. En icke allmän handling kan också vara exempelvis handlingar som rör partipolitik och fackligt arbete dvs. inte rör myndighetens verksamhet som sådan.

3.3. Diarieföring av allmänna handlingar

Syftet med diarieföring är att hålla ordning på myndighetens handlingar och redovisa vilka de är för att allmänheten på ett enkelt sätt ska kunna ta del av dem. Diariet (registret) i sig är också en allmän handling. Att en myndighet har ordning och reda på sina handlingar är viktigt för att uppfylla lagens krav. Diariet är emellertid också ett bra verktyg som stöd för styrning, uppföljning och kontroll. Av diariet kan man exempelvis få en bild över vilka frågor som hanteras av myndigheten, hur arbetsbelastningen är och hur dessa förändras över tid. Det är också ett sökverktyg för att hitta tidigare allmänna handlingar och var ett ärende befinner sig i en process.

Huvudregeln enligt OSL (5 kap 1§) är att alla allmänna handlingar ska registreras så snart de inkommit till myndigheten eller upprättats. Allmänna offentliga handlingar får dock hållas ordnat på annat sätt så länge det går att avgöra om handlingen inkommit eller upprättats. Det är dock lämpligt att diarieföra sådana handlingar också eftersom de underlättar god ordning och förbättrar återsökningsmöjligheterna. Allmänna handlingar som innehåller sekretesskyddade uppgifter måste enligt offentlighet- och sekretesslagen registreras. Anledningen till det är att sekretesskyddade handlingars existens inte ska kunna döljas. Sekretess gäller mellan myndigheter (OSL 8 kap 1§) om inte något särskilt anges i aktuell sekretessbestämmelse. Det innebär att sekretess gäller mellan landstingets nämnder. Om en handling innehåller sekretessreglerade uppgifter kan man göra en markering på själva handlingen eller i det datasystem där den elektroniska handlingen finns. Om en sådan markering görs ska den innehålla uppgift om vilken paragraf i OSL som kan användas, datum när anteckning gjordes och vilken myndighet som gjort den (OSL 5 kap 5§).

Undantagna från registreringsskyldigheten är handlingar av ringa betydelse för myndighetens verksamhet, exempelvis reklam och pressklipp. Ytterligare undantag från registreringsskyldigheten har regeringen gjort för ett antal handlingar med sekretesskyddade uppgifter inom olika myndigheter

för att de finns i så stor mängd. Ett exempel på det är patientjournaler inom sjukvården.

OSL reglerar inte hur diarieföringen rent praktiskt ska gå till utan det är upp till varje myndighet själv att utforma riktlinjer och rutiner. Det finns dock minimikrav för vilka uppgifter som ska registreras och dessa är:

1. Datum då handling inkom eller upprättades
2. Diarienummer eller annan beteckning som varje ärende eller handling får
3. I förekommande fall uppgifter om handlingens avsändare eller mottagare
4. I korthet vad handlingen rör

Vad gäller datum när handling inkom eller upprättades är det värt att uppmärksamma att det datumet inte ska sammanblandas med datum för när handlingen registreras. Tidpunkten för när en handling räknas som inkommen eller upprättad kan inte fördröjas genom att skjuta på diarieföringen. Uppgifterna om avsändare eller mottagare och vad handlingen rör finns möjlighet att utelämnas eller hålla isär om det krävs med hänsyn till sekretess.

5. Resultat av granskningen

5.1 Landstingets styrande dokument

Landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden ansvarar som egna myndigheter för sina allmänna handlingar. I landstinget finns det inga politiskt beslutade styrdokument för diarieföring av allmänna handlingar.

I landstingets ledningssystem Lita finns riktlinjer för *Diarieföring av allmänna handlingar* som är fastställda 2015-11-12 av en tidigare chef för staben för planering och styrning (numera ledningsstabens). Riktlinjerna är inte diarieförda. Riktlinjerna innehåller översiktlig information om allmänna handlingar, diarieföring, ansvar, inkommande post och arkivering. I landstingsstyrelsens och hälso- och sjukvårdsnämndens delegationsordningar regleras beslut om vägran av utlämnade av allmän handling. Vi kan inte se att stabschefen fått befogenhet att besluta om landstingsövergripande riktlinjer för diarieföring.

Det finns inte dokumenterade rutiner för hur olika typer av ärenden och handlingar ska klassificeras vid diarieföring, vilka uppgifter som ska registreras, hur ärendemeningar ska utformas, rutiner för post och e-post), hantering av sekretesskyddade uppgifter, rutiner för kvalitetskontroll osv.

Registratorerna har tagit fram egna rutiner för hur olika typer av ärenden och handlingar hanteras som stöd i det vardagliga arbetet.

5.1.1 Ansvar och roller

I stabschefens riktlinjer för *Diarieföring av allmänna handlingar* framgår att landstingsdirektören ansvarar för att handlingar inkomna till eller upprättade inom landstingsstyrelsen, nämnder och staber hålls ordnade så att det uppfyller lagens krav på vad som ska diarieföras och hur handlingarna ska hållas ordnade. Det framgår att verksamhetschefer har ett ansvar att hålla handlingar ordnade på sin respektive basenhet. Vidare att alla anställda som mottar eller upprättar allmänna handlingar har ansvar för att de blir diarieförda och att registrator diarieför handlingarna.

5.1.2 Vår kommentar

Hantering och diarieföring av allmänna handlingar berör alla inom myndigheten. Riktlinjer och rutiner torde därför omfatta alla. Det styrdokument som finns idag, riktlinjer för *Diarieföring av allmänna handlingar* är som framgått fastställda av en stabschef. Det riskerar att signalera att diarieföring endast är en fråga för en viss enhet eller funktion. Allmänna handlingar inkommer och upprättas överallt inom landstinget. Det är tveksamt om stabschefens riktlinjer kan anses gälla för andra än de som arbetar på stabschefens stab. I granskningen kan vi inte se att stabschefen fått befogenhet att besluta om riktlinjer som gäller hela landstinget. Vår bedömning är att beslut om riktlinjer eller motsvarande ska tas på en högre nivå för att gälla hela landstinget.

Riktlinjerna i sig bedömer vi är kortfattade och översiktliga för ett så omfattande område. Riktlinjerna ger ingen vägledning för det vardagliga arbetet. Det är kortfattade beskrivningar av allmänna handlingar och olika funktioners ansvar. Av intervjuer framkommer också otydligheter kring ansvar för exempelvis kontroll och slutredigering av upprättade handlingar. Det nämns ingenting om utlämnade av allmänna handlingar. Vi bedömer att riktlinjerna är otillräckliga.

Sammantaget bedömer vi att landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden inte har säkerställt att styrdokument om diarieföring av allmänna handlingar i tillräcklig grad stödjer att lagens krav kring diarieföring uppfylls.

5.1.3 Arkiv

Det finns ett antal styrande dokument som berör arkivfrågor och dokumenthantering. I en dokumenthanteringsplan redovisas en myndighets handlingar (vilken information som finns) och vilka gallringsfrister som gäller för olika typer av handlingar.

Det finns en allmän dokumenthanteringsplan för år 2017 som är beslutad av landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden. Utifrån innehållet i den fungerar den också som en arkivbeskrivning. I tabellen nedan redogörs översiktligt för styrdokument inom området. Utöver dessa finns också ett antal dokumenthanteringsplaner för enskilda basenheter på landstingets intranät.

Tabell 1. Översikt styrdokument

Dokument	Diarie-förd	Lednings-system	Beslut	Kommentar
Arkivreglemente	Ja	Nej	Landstingsfullmäktige 2012-02-14 § 35	Framgår att varje myndighet ska föra förteckning över sitt arkiv samt upprätta en arkivbeskrivning som fortlöpande kompletteras. Vidare framgår att varje myndighet ska upprätta en dokumenthanteringsplan.
Arkivering av allmänna handlingar	Nej	Ja	Fastställd av landstingsdirektör 2015-10-05	Listan på vilka dokumenthanteringsplaner som ska finnas är inte komplett utifrån vilka som faktiskt finns. Framgår att landstingsdirektören ska besluta om dem.
Arkivorganisation	Nej	Ja	Fastställd av landstingsdirektör 2015-11-05	Ansvar och roller för arkivarie, arkivansvariga, arkivredogörare mm.
Dokumenthanteringsplan	Ja	Nej	Landstingsstyrelsen 2017-01-12 § 19 och hälso- och sjukvårdsnämnden 2017-02-16 § 14	Handlingstyper saknas.
Dokumenthanteringsplan personal, löner, ekonomi, redovisning	Nej	Ja	Fastställd av stabschef 2014-06-09.	Ingen beslutsbefogenhet.

Dokument	Diari-förd	Lednings-system	Beslut	Kommentar
Dokumenthanteringsplan för sociala medier	Nej	Ja	Fastställd av landstingsdirektör 2013-09-04	Ingen beslutsbefogenhet.
Dokumenthanteringsplan för forskningsverksamhet/forskningsprojekt	Nej	Ja	Fastställd av landstingsdirektör 2016-09-06	Ingen beslutsbefogenhet.
Dokumenthanteringsplan för VO-Sjukhusvård	Nej	Ja	Fastställd av biträdande hälso- och sjukvårdsdirektör 2017-03-17	Ingen beslutsbefogenhet.
Dokumenthanteringsplan för patientjournaler och övrig medicinsk dokumentation	Ja	Nej		Framgår inte vem som fastställt den. Står ”arbetskopia” på diariet. Dokumentet är från 2012 så otydligt om det är aktuellt och gäller.
Dokumenthanteringsplan personaladministration och ekonomiadministration	Ja	Nej	Fastställd av landstingsdirektör 2012-04-02.	Otydligt om den gäller eftersom det finns ny version i ledningssystem.

5.1.4 Vår kommentar

Granskningen omfattar inte arkivorganisation m.m. men eftersom diariet är nära sammankopplat med arkivfrågor berörs styrdokument inom detta område. Några översiktliga iakttagelser inom detta område kan konstateras:

- Det är otydligt vilken information som ska finnas i landstingets ledningssystem respektive diariet.
- Det finns områdesspecifika (t.ex. personal, löner, ekonomi etc.) dokumenthanteringsplaner som inte är fastställda av landstingsdirektör.
- Det finns inget stöd för beslut om dokumenthanteringsplaner i nämndernas delegationsordningar.
- Handlingstyper saknas i den allmänna dokumenthanteringsplanen.

5.2 Organisation och ansvar

I följande avsnitt ges en beskrivning av landstingets politiska organisation och förvaltningsorganisation. Syftet med detta är att skapa en förståelse över hur nämnds- och förvaltningsorganisationen är sammankopplad med hur man organiserar diarieföringen.

Landstingets politiska organisation består förutom av de obligatoriska nämnderna av flertalet facknämnder, samtliga i lagens mening enskilda myndigheter. I denna granskning är landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden granskningsobjekt. Landstinget består alltså av flera myndigheter som är ansvariga för sina allmänna handlingar. En allmän handling som skickas från landstingsstyrelsen blir upprättad hos landstingsstyrelsen och inkommen hos hälso- och sjukvårdsnämnden. Sekretess gäller mellan myndigheterna.

Nämndernas ansvarsområden regleras i deras reglementen. Hälso- och sjukvårdsnämnden ansvarar för verksamhetsområde sjukhusvård och tandvård. Landstingsstyrelsen ansvarar för verksamhetsområdena primärvård, service, digitalisering och medicinsk teknik samt ett antal staber. På förvaltningsnivå ger några av verksamhetsområdena och staberna service och stöd till samtliga nämnder.

I den allmänna dokumenthanteringsplanen beskrivs att i landstingets centrala diarium (Platina) registreras allmänna handlingar för landstingets tjänstemannaledning och staber, landstingsfullmäktige, landstingsstyrelsen, hälso- och sjukvårdsnämndens, nämnder för folkhälsa och primärvård inom Umeåregionen, södra Lappland och Skellefteå- och Norsjöområdet, nämnden för funktionshinder och rehabilitering och samverkansnämnden. Diarieföringen är centralt organiserad inom ledningsstaben som ligger under landstingsstyrelsens ansvarsområde. Både landstingsstyrelsens och hälso- och sjukvårdsnämndens allmänna handlingar diarieförs i ett gemensamt diarium. Det innebär att nämndernas allmänna handlingar inte går att urskilja på ett enkelt sätt. Det finns i diariet möjlighet att särskilja allmänna handlingar genom att välja vilken myndighet som en handling eller ett ärende tillhör. Detta fungerar dock inte i praktiken. Eftersom man i landstinget utgår från att diariet är gemensamt för nämnderna kan det i ett ärende finnas handlingar från olika nämnder.

5.2.2 Vår kommentar

Organiseringen av nämnder och förvaltningar får konsekvenser för hur man organiserar sina allmänna handlingar. När en central stab ger stöd och service till flera nämnder ställer det höga krav på utförliga riktlinjer och rutiner. Det måste vara tydligt hur de olika nämndernas allmänna handlingar hanteras och diarieförs så att man enkelt kan bedöma vilken nämnd handlingen tillhör och om och när den är inkommen eller upprättad.

En iakttagelse är att diarieföring av allmänna handlingar görs i ett gemensamt diarium för både landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden fast de är enskilda myndigheter. Enligt OSL 4 kap 1 § ska en myndighet organisera hanteringen av allmänna handlingar med hänsyn till rätten att ta del av sådana handlingar. Sekretess gäller mellan myndigheter enligt OSL 8

kap 1 §. Det innebär att man måste kunna säkerställa med olika behörigheter att sekretessen inte bryts.

Enligt 5-6 § i AL ska också myndigheter organisera arkivet så att rätten att ta del av allmänna handlingar underlättas och vid diarieföringen ta hänsyn till det. Eftersom diarieföringen görs fortlöpande och i kronologisk ordning påverkas arkivbildningen. Vid exempelvis en förändring av nämndsorganisationen och en nämnd upphör kan det bli svårt att slutarkivera en nämnds allmänna handlingar eftersom dess handlingar är blandade med andra nämnders handlingar.

Även utifrån personuppgiftslagstiftningen (PUL) är organiseringen med ett gemensamt diarium problematisk. Diariet innehåller personuppgifter och en grundprincip i PUL är att anställda inom en myndighet endast bör ha elektronisk tillgång till personuppgifter som de behöver för sitt arbete, även om uppgifterna är offentliga.

Myndigheter ska enligt OSL 4 kap 1§ ta hänsyn till rätten att ta del av allmänna handlingar och att det finns goda möjligheter att eftersöka handlingar. I det publika diariet på landstingets hemsida där allmänhet har möjlighet att söka efter handlingar framgår inte till vilken nämnd handlingar inkommit till eller upprättats hos.

Vår bedömning är att organiseringen med det gemensamma diariet är olämpligt eftersom den inte bidrar till att underlätta följsamheten till lagstiftningens krav kring hantering av allmänna handlingar.

5.3 Diarieföring i landstinget

5.3.1 Allmänt

De handlingar som i huvudsak diarieförs i diariet i Platina framgår till viss del av den allmänna dokumenthanteringsplanen. Det finns andra register än Platina där det också finns allmänna handlingar. Exempelvis i ekonomi- och personalsystem. Andra register är ofta verksamhetsspecifika och innehåller bara en typ av handlingar t.ex. förtroendemannaregister eller personalsystem. Systemet som används för diarieföring är ärende- och dokumenthanteringssystemet Platina. Landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden (och större delen av övriga nämnder) registrerar handlingar i ett gemensamt diarium¹. Handlingar som diarieförs tillhör ett ärende och tilldelas ett diarienummer. Förutom de obligatoriska uppgifter som enligt offentlighets- och sekretesslagen måste registreras finns fler fält för att fylla i uppgifter om handlingens egenskaper. Det görs i regel för att förbättra sökmöjligheterna eller för att kunna göra olika sammanställningar.

¹ Serien heter Västerbottens läns landsting (VLL) och i samband med diarieföring av ett ärende tilldelas ett diarienummer som består av ett nummer och årtal (t.ex. 245-2017). I ärendet kan handlingar skapas som identifieras via ärendets nummer och ett handlingsnummer (t.ex. 245:4-2017). Diarienummer skapas kronologiskt. Handlingar registreras därefter i kronologisk ordning inom ärendet.

I stabschefens riktlinjer för *Diarieföring av allmänna handlingar* framgår att det är verksamhetschefens ansvar att hålla handlingar ordnade på sin respektive basenhet så att lagens krav uppfylls. Denna granskning omfattar endast handlingar i Platina.

Av tabellen nedan framgår hur många ärenden och handlingar som år 2017 diariefördes för landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden. Statistiken visar att många fler ärenden och handlingar blev diarieförda under landstingsstyrelsen än under hälso- och sjukvårdsnämnden.

Tabell 2. Antalet diarieförda ärenden och handlingar i Platina år 2017

Nämnd	Antal ärenden	Antal handlingar
Landstingsstyrelsen	2174	6030
Hälso- och sjukvårdsnämnden	281	1426

Det är svårt att värdera om antalet diarieförda ärenden och handlingar för landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden är rimlig eller inte. Vilka allmänna handlingar som ska diarieföras i Platina avgörs av nämnderna själva. Att hälso- och sjukvårdsnämnden har så mycket färre ärenden och handlingar än landstingsstyrelsen är dock oväntat med tanke på att hälso- och sjukvårdsnämndens ansvarsområde är mer omfattande till antal anställda, antal basenheter, omsättning m.m. i jämförelse med landstingsstyrelsens ansvarsområde.

5.3.2 Stickprov

För att kontrollera om lagkrav uppfylls vid diarieföring har ett stickprov genomförts. För landstingsstyrelsens del har totalt 52 handlingar kontrollerats och för hälso- och sjukvårdsnämndens del 34 handlingar. I stickprovet har kontroll gjorts om de uppgifter som registreras är korrekta och följer lagens krav. Vissa handlingar i stickprovet har vi inte varit möjliga att bedöma. Det kan exempelvis röra sig om handlingar där nämnd och verksamhet eller det handlingen berör inte stämmer överens eller där datum för en upprättat handling inte kunnat kontrolleras. För mer information om stickprovet och kontrollmoment se bilaga 2.

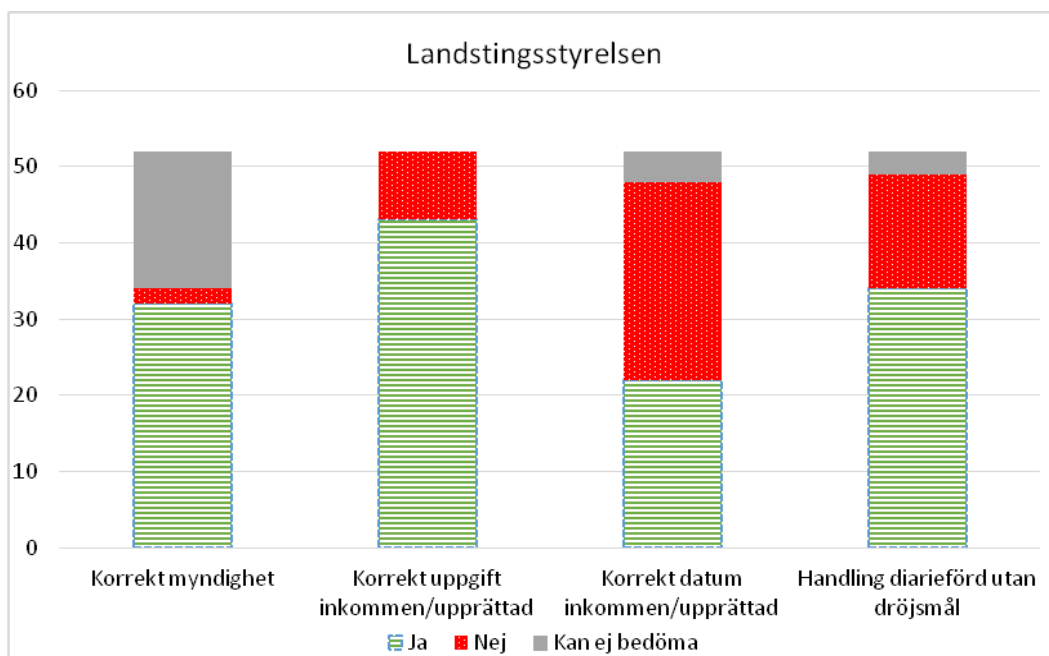
Som tabellen nedan visar var 52 procent av kontrollerade handlingar för landstingsstyrelsen felaktigt diarieförda.

Tabell 3. Redovisning av stickprovresultat landstingsstyrelsen

Landstingsstyrelsen	Antal	Procent
Felaktigt diarieförda	27	52
Korrekt diarieförda	11	21
Kan ej bedöma	14	27
Totalt	52	100

De vanligaste felen var att felaktigt datum för handlingens inkommande/upprättande angivits, felaktig uppgift om handling var inkommen eller upprättad eller att handling var diarieförd för sent. I diagram nedan redogörs för fördelningen av felaktigheterna.

Diagram 1. Redovisning av stickprovresultat landstingsstyrelsen

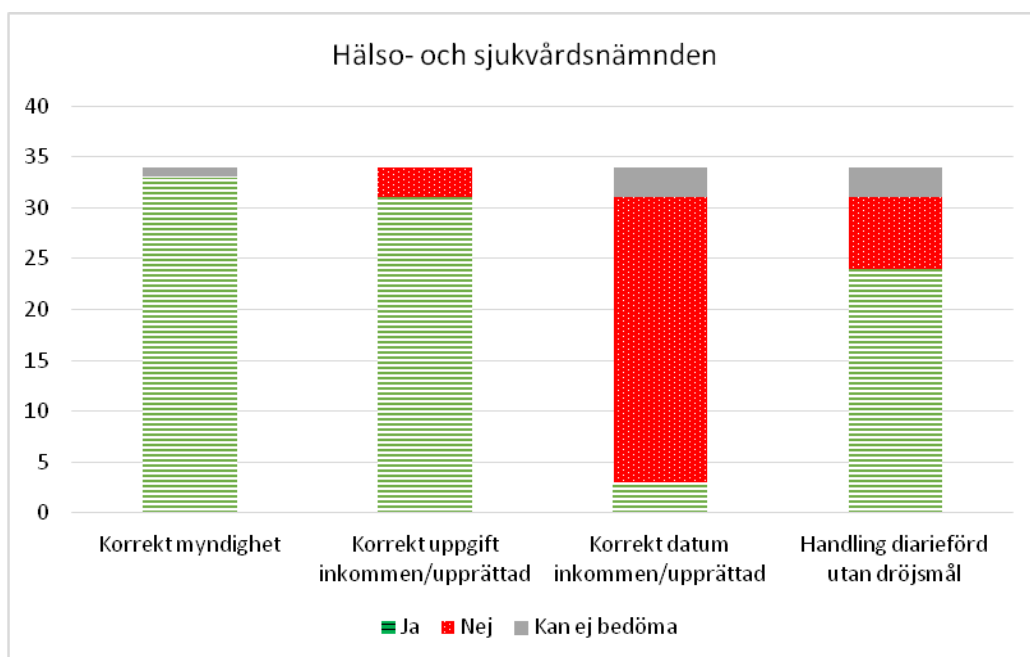


För hälso- och sjukvårdsnämndens del visade stickprovet att 82 procent av de kontrollerade handlingarna var felaktigt diarieförda. Felaktigheterna bestod i huvudsak av felaktigt datum för när handling inkom/upprättats och att handling diarieförts för sent.

Tabell 4. Redovisning av stickprovresultat hälso- och sjukvårdsnämnden

Hälso- och sjukvårdsnämnden	Antal	Procent
Felaktigt diarieförda	28	82
Korrekt diarieförda	2	6
Kan ej bedöma	4	12
Totalt	34	100

Diagram 2. Redovisning av stickprovsresultat hälso- och sjukvårdsnämnden



Varken landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden har för handlingar i stickprovet som har sekretessmarkerats (åtkomstskyddats) noterat vilken paragraf i OSL som kan användas. Enligt uppgift från intervjuade görs hänvisning till OSL när begäran om utlämnande av handling görs.

5.3.3 Vår kommentar

Enligt OSL 5 kap 2§ ska datum för när en handling inkom eller upprättats anges vid diarieföring. Utifrån stickprovet bedömer vi att det kravet inte efterlevs. Detta eftersom datum för upprättande i princip alltid är samma som datum för registrering, även om handlingen inte är upprättad det datumet.

Stickprovet visar att allmänna handlingar diarieförs för sent både inom landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden. Diarieföring av allmänna handlingar ska enligt OSL 5 kap 1§ ske så snart en handling inkommit eller upprättats. Lagstiftaren har inte definierat ”så snart som möjligt” men i uttalande från Justitieombudsmannen (02/03 2062-2000 s 479) framgår att diarieföring ska ske senast påföljande arbetsdag efter att allmän handling inkommit eller upprättats.

Stickprovet visade att det förekommer felaktigheter gällande uppgift om allmän handling är inkommen eller upprättad. Vad gäller sekretesskyddande handlingar görs ingen notering i diariet på vilken grund dvs. lagrum i OSL man åtkomstskyddar handlingen. Vi bedömer att det är lämpligt att i samband med att sekretessmarkering görs hänvisa till aktuellt lagrum. Detta för att minska risken att allmänna handlingar sekretessskyddas på oriktig grund.

Det var en förhållandevis hög andel allmänna handlingar för landstingsstyrelsen som inte gick att bedöma om det var korrekt myndighet eller inte. Det

kan delvis förklaras av att det är otydligt vilken princip som gäller för när en handling tillhör en särskild nämnd och att de registrerade uppgifterna för en handling är motsägelsefulla. Det vanligaste var att handlingar som gällde sjukhusvård det vill säga hälso- och sjukvårdsnämndens ansvarsområde var diariefört under landstingsstyrelsen.

I ärenden till handlingar som ingick i stickprovet har vi också identifierat att flera handlingar inte är diarieförda på ett sådant sätt att det enkelt går att avgöra om en handling är inkommen eller upprättad. Exempelvis om en handling inkommer till landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden är den inkommen till både styrelsen och nämnden. Eftersom landstinget har ett gemensamt diarium diarieförs ibland handlingar som inkommen till enbart styrelsen. Handlingen blir då inte inkommen och sökbar hos nämnden.

I samband med att stickprovet genomfördes och handlingar kontrollerades gjorde vi också vissa iakttagelser om handlingarnas kvalitet. Stickprovet visade bland annat att flera upprättade handlingar saknade uppgifter om diarienummer och datum. I vårt stickprov framkom också att det fanns diarieförda handlingar som inte var slutredigerade. Av våra intervjuer framkommer att det inte är tydligt beskrivet i en rutin eller motsvarande vem som ansvarar för att slutredigera och kontrollera handlingar innan de diarieförs.

Sammantaget bedömer vi att landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden inte har säkerställt att lagens krav följs vid diarieföring av allmänna handlingar.

5.4 Information och utbildning

Den information som finns tillgänglig på landstingets intranät och i ledningssystemet är stabschefens riktlinjer *Diarieföring av allmänna handlingar*. I landstingets utbildningsportal finns ingen utbildning kopplad till hantering av allmänna handlingar och diarieföring. Det finns utbildningar i Platina men med fokus på hur man skapar dokument, använder mallar m.m. Det utbildningsmaterial som finns på lärplattformen *lärande landsting* berör endast översiktligt offentlighetsprincipen och sekretess för patientuppgifter. Två gånger per år erbjuder HR en allmän introduktion för nyanställda i landstinget. Enligt uppgift ges vid dessa introduktioner övergripande information om allmänna handlingar och offentlighet- och sekretesslagen men enligt specifikt om diarieföring i landstinget.

De intervjuer vi genomfört under granskningen bekräftar att det inte finns någon systematik eller några rutiner för att anställda som är berörda får information och utbildas kring allmänna handlingar och diarieföring. Enligt uppgift får dock personer som anställs inom samma enhet som registratorerna en introduktion inom området.

5.4.1 Vår kommentar

Alla i landstinget som är berörda av hantering av allmänna handlingar bör ha god kännedom om hur handlingarna ska hanteras. Detta för att skapa

förutsättningar för en ändamålsenlig hantering och diarieföring av handlingar. Det finns inte några rutiner för information och utbildning kring allmänna handlingar och de styrdokument som finns ger inte tillräcklig vägledning i det vardagliga arbetet.

5.5 Uppföljning och kontroll

Det framgår inte av stabschefens riktlinjer för *Diarieföring av allmänna handlingar* hur diarieföringen ska följas upp och kontrolleras. Inga kontroller med bäring på diarieföringen finns med i landstingsstyrelsens eller hälso- och sjukvårdsnämndens internkontrollplaner för år 2016 och 2017. Enligt uppgift från intervjuade görs heller ingen uppföljning eller kontroll av diarieföringen. Den kontroll som enligt en intervjuperson görs är att kontrollera om oavslutade ärenden kan avslutas.

Den allmänna dokumenthanteringsplanen ses över varje år och revideras om behov finns.

5.5.1 Vår kommentar

Det är inte reglerat hur diarieföringen av allmänna handlingar ska följas upp och kontrolleras. Eventuella brister är därigenom svåra att upptäcka och åtgärda. Vår bedömning är att landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden inte har säkerställt att en tillräcklig uppföljning och kontroll av diarieföring av allmänna handlingar görs.

6. Svar på revisionsfrågor

Vår samlade bedömning är att landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden inte har en tillräcklig styrning och kontroll i enlighet kommunallagens 6 kap 7§ över sin hantering och diarieföring av allmänna handlingar. Ett problem är att styrelsens och nämndens allmänna handlingar å ena sidan diarieförs i ett gemensamt diarium och att det å andra sidan saknas tillräckliga regler och rutiner som beskriver hur detta ska genomföras. Granskningen visar också att handlingar diarieförs med felaktiga uppgifter och för sent. Sammantaget bedömer vi att hanteringen och diarieföringen av allmänna handlingar inte är ändamålsenlig och att den inte alltid uppfyller lagens krav. I tabellen nedan redovisas svaren på våra revisionsfrågor som utgör grund för vår samlade bedömning.

Revisionsfråga	Svar och kommentar
Har landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden säkerställt att styrdokument för diarieföring av allmänna handlingar är utformade så att de uppfyller kraven i aktuell lagstiftning?	Nej. De riktlinjer som finns är kortfattade och översiktliga för att vara tillräckligt styrande. Riktlinjernas status är dessutom oklar eftersom den stabschef som beslutade om riktlinjerna saknade befogenhet att besluta om landstingsövergripande riktlinjer. Det saknas rutiner för hur diarieföringen ska genomföras.
Har landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden säkerställt att det är tydligt i styrdokument vilken roll och ansvar registrator, handläggare, sekreterare och chef har för diarieföring av allmänna handlingar?	Nej. Olika funktioners ansvar och roller finns inte beskrivna på ett tydligt sätt. Det är otydligt i landstinget vem som ska göra vad.
Har landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden säkerställt att lagkrav och egna styrdokument efterlevs vid diarieföring av allmänna handlingar?	Nej. Stickprov visar att stor andel av landstingsstyrelsens och hälso- och sjukvårdsnämndens handlingar inte diarieförs i enlighet med lagens krav.
Har landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden säkerställt att styrdokument för diarieföring av allmänna handlingar är väl kända hos berörda medarbetare?	Nej. Det saknas system och rutiner för att informera och utbilda berörda medarbetare.
Har landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden säkerställt att en tillräcklig uppföljning och kontroll av diarieföring av allmänna handlingar?	Nej. Ingen uppföljning eller kontroll görs.
Har landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden säkerställt att åtgärder har vidtagits om brister identifierats vid uppföljning och kontroll?	Nej. Eftersom ingen uppföljning och kontroll görs upptäcks och åtgärdas inte heller brister.

6.1 Rekommendationer

Med anledning av granskningens iakttagelser lämnar vi följande rekommendationer till landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden.

Säkerställ att:

- Separata diaries inrättas för styrelsen och nämnden i syfte att underlätta att handlingar diarieförs korrekt. Även övriga nämnder bör ha egna diaries.
- Styrdokument är aktuella och beslutade på behörig nivå. Säkerställ att det finns dokumenterade rutiner för hur ärenden och handlingar ska diarieföras, sekretesskyddas, lämnas ut m.m.
- Berörd personal får information och utbildning om vilka regler och rutiner som gäller för hantering av allmänna handlingar och diarieföring.
- Berörd personal följer de regler och rutiner som gäller för hantering av allmänna handlingar och diarieföring. Se till att det finns rutiner för regelbunden uppföljning och kontroll av diarieföringen. Se till att styrelsen och nämnden med jämna mellanrum får uppföljningsrapporter med uppgifter om hur hanteringen av allmänna handlingar och diarieföring fungerar.

Umeå den 23 februari 2018

Clara Wiklund

Västerbottens läns landsting

Bilaga 1

Dokumentöversikt

Riktlinje Diarieföring av allmänna handlingar, 2015-11-12
Dokumenthanteringsplan gällande från 2017 (VLL 2409-2016)
Dokumenthanteringsplan för personal, löner samt ekonomi och redovisning, 2014-06-09
Dokumenthanteringsplan för sociala medier, 2013-09-04
Dokumenthanteringsplan för forskningsverksamhet/forskningsprojekt, 2016-09-06
Dokumenthanteringsplan för VO Sjukhusvård, 2017-03-17
Dokumenthanteringsplan för patientjournaler och övrig medicinsk dokumentation (VLL 1519-2012)
Arkivreglemente (VLL 1912-2011)
Arkivorganisation, 2015-11-05
Arkivering av allmänna handlingar, 2015-10-05
Delegationsordning för landstingsstyrelsen (VLL 644:2-2017)
Delegationsordning inom hälso- och sjukvårdsnämndens verksamhetsområde (VLL 259:4-2016)
Hälso- och sjukvårdsnämndens plan för intern kontroll inklusive riskanalys för 2016 (VLL 2266-2015)
Hälso- och sjukvårdsnämndens plan för intern kontroll inklusive riskanalys för 2017 (VLL 1868-2016)
Landstingsstyrelsens plan för intern kontroll inklusive riskanalys för 2016 (VLL 2370-2015)
Landstingsstyrelsens plan för intern kontroll inklusive riskanalys för 2017 (VLL 2378-2016)

Bilaga 2

Stickprov

Syftet med stickprovet var att kontrollera om lagkrav och landstingets egna styrdokument följs vid diarietföring. Stickprovet består av allmänna handlingar diarietförda i ärende- och dokumenthanteringssystemet Platina. Både allmänna offentliga handlingar och allmänna sekretesskyddade (åtkomstskyddade i diariet) ingår i stickprovet.

Landstingsstyrelsen

Stickprovet består av allmänna handlingar diarietförda den 1 och 30 juni 2017, totalt 52 allmänna handlingar.

Hälso- och sjukvårdsnämnden

Allmänna handlingar diarietförda den 30 maj – 2 juni 2017, totalt 36 handlingar varav 2 var makulerade, ingår i stickprovet. Urvalet är fler dagar än landstingsstyrelsen med anledning av att hälso- och sjukvårdsnämnden har färre handlingar diarietförda.

Kontrollmoment

Följande kontroller har gjorts av de uppgifter som registreras om handlingens egenskaper och jämförts med uppgifter i själva handlingen.

Kontrollmoment	Svar
Är diarienummer, datum, rubrik, avs/mottagare korrekta?	Ja/Nej/Kan ej bedöma
Är myndigheten korrekt?	Ja/Nej/Kan ej bedöma
Är det korrekt angivet om handlingen är inkommen eller upprättad?	Ja/Nej/Kan ej bedöma
Är datum för inkommen eller upprättad korrekt?	Ja/Nej/Kan ej bedöma
Är handlingen registrerad utan dröjsmål?	Ja/Nej/ Kan ej bedöma
Anges sekretesshänvisning när handling sekretessmarkerats?	Ja/Nej