

LANDSTINGSREVISIONEN

Granskning av landstingets hantering av allmänna handlingar

Rapport nr 24/2012



Februari 2013
Susanne Hellqvist, revisor, revisionskontoret

Innehåll

1. SAMMANFATTNING	3
1.1 RESULTAT AV GRANSKNINGEN	3
1.2 REKOMMENDATIONER	4
2. BAKGRUND	5
2.1 SYFTE OCH REVISIONSFRÅGOR	5
2.2 AVGRÄNSNINGAR	5
2.3 REVISIONSKRITERIER	5
2.4 ANSVARIG STYRELSE ELLER NÄMND	6
2.5 METOD OCH GENOMFÖRANDE	6
3. LANDSTINGETS HANTERING AV ALLMÄNNA HANDLINGAR	7
3.1 OM ALLMÄNNA HANDLINGAR	7
3.2 LAGSTIFTNINGENS KRAV PÅ HANTERING AV ALLMÄNNA HANDLINGAR	7
3.3 REGISTRERING OCH FÖRVARING	7
3.4 UTLÄMNANDE AV ALLMÄNNA HANDLINGAR	7
3.5 ARKIVVÅRD OCH GALLRING	7
3.6 LANDSTINGSFULLMÄKTIGES ARKIVREGLEMENTE	8
3.7 ANSVAR OCH ORGANISATION ENLIGT FULLMÄKTIGES REGLEMENTE	8
3.8 RIKTLINJER OCH DELEGATIONER FRÅN LANDSTINGSSTYRELSEN OCH HÄLSO- OCH SJUKVÅRDSNÄMNDEN	9
3.9 LANDSTINGSDIREKTÖRENS RIKTLINJER	9
3.10 DOKUMENTHANTERINGSPLANER	10
4. TILLÄMPNING AV ARKIVREGLEMENTE OCH RIKTLINJER	10
4.1 ARKIVANSVARIGA OCH ARKIVREDOGÖRARE	10
4.2 HANTERING AV HANDLINGAR VID STABEN FÖR PLANERING OCH STYRNING	11
4.3 INFORMATION OCH UTBILDNING	11
4.4 TILLSYN OCH UPPFÖLJNING	12
4.5 HANTERING AV HANDLINGAR I VERKSAMHETERNA	12
4.6 RESULTAT AV STICKPROV	13
4.7 SVAR PÅ REVISIONSFRÅGOR	14

1. Sammanfattning

Landstingets förtroendevalda revisorer har genomfört en granskning av landstingets hantering av allmänna handlingar. Granskningen har sökt svar på om landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden har en tillfredsställande styrning och uppföljning av att landstinget hanterar allmänna handlingar enligt gällande lagstiftning.

1.1 Resultat av granskningen

Granskningen visar att det finns dokumenterade riktlinjer och rutiner för hantering av allmänna handlingar. Landstingsdirektören har beslutat om riktlinjer för arkivvård och arkivansvar med utgångspunkt av landstingsfullmäktiges arkivreglemente.

Landstingsdirektören har även beslutat om landstingsövergripande dokumenthanteringsplaner på delegation av landstingsstyrelsen. På landstingets intranät finns riktlinjer för diarieföring beslutade av chefen för staben för planering och styrning.

Vi bedömer dock att landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden behöver vidta åtgärder för att säkerställa en tillfredsställande hantering av allmänna handlingar med utgångspunkt av lagstiftningens krav, landstingsfullmäktiges anvisningar samt beslutade riktlinjer. Till grund för bedömningen har vi följande iakttagelser:

Hälso- och sjukvårdsnämnden saknar dokumenthanteringsplan

Vår granskning visar att hälso- och sjukvårdsnämnden varken beslutat om någon dokumenthanteringsplan eller delegerat beslutanderätt kring hanteringen av allmänna handlingar inom nämndens verksamhetsområde. Av lagstiftningen och landstingsfullmäktiges arkivreglemente framgår att beslut om att gallra allmänna handlingar samt beslut om att inte lämna ut allmänna handlingar ska fattas av nämnden eller av tjänsteman på delegation av nämnden.

Fullmäktiges anvisningar är inte uppfyllda

Enligt anvisning i fullmäktiges arkivreglemente ska det finnas utsedda arkivansvariga och utsedda arkivredogörare inom landstingets verksamheter. Landstingsarkivarien ska få information om vilka som innehar dessa funktioner. Granskningen visar dock att landstingsarkivarien saknar kännedom om vilka som är arkivredogörare vid 26 av 100 basenheter. I granskningen har vi även fått information om att fem av sex verksamhetsområdeschefer inte utsett arkivansvariga för sina verksamhetsområden. Verksamhetsområdescheferna uppger att de inte fått information om att de har i uppdrag att utse sådana. Vi har i efterhand fått information om att tandvårdschefen i januari 2013 utsett en arkivansvarig för tandvården samt att övriga verksamhetsområdeschefer har för avsikt att utse ansvariga inom sina respektive områden.

Behov av information och utbildning

Vi har i granskningen tagit del av en intervjustudie som en projektgrupp inom landstinget genomförde år 2009. En registrator vid staben för planering och styrning genomförde telefonintervjuer med företrädare för åtta basenheter och ställde frågor kring basenheternas hantering av allmänna handlingar. I granskningen har vi även själva genomfört telefonintervjuer med företrädare för sex basenheter i landstinget. Projektgruppens studie samt vårt eget stickprov visar på behov av att sprida information om lagstiftning, landstingsövergripande riktlinjer och dokumenthanteringsplaner.

Flera av respondenterna uttryckte osäkerhet kring vad som är att betrakta som allmänna handlingar. Ingen av de intervjuade i vårt stickprov kände till att landstingsdirektören beslutat om reviderade riktlinjer för arkivvård och arkivansvar. Fyra av sex intervjuade saknade kännedom om de landstingsövergripande dokumenthanteringsplanerna.

Vad gäller landstingets centrala förvaltning finns enligt uppgift inga rutiner för att sprida information kring hantering av allmänna handlingar till tjänstemän och förtroendevalda, exempelvis i inledningen av en ny mandatperiod. Staben för planering och styrning genomför dock utbildningar på begäran av verksamheterna. De flesta högre tjänstemän har lämnat fullmakt till diariefunktionen att öppna personadresserad post. Post adresserad till förtroendevalda går direkt till de politiska sekretariaten. Det är därefter den förtroendevalde som ansvarar för att handlingen blir diarieförd om det är en allmän handling. På motsvarande sätt ansvarar tjänstemän och förtroendevalda för att inkommen e-post, upprättade handlingar och internpost som är allmänna handlingar blir diarieförd.

Det saknas skriftliga rutiner för tillsyn av arkiven i landstinget

Landstingsstyrelsen har enligt fullmäktiges arkivreglemente tillsynsansvar över arkivvården i landstinget. I detta ansvar ligger att landstingsstyrelsen ska säkerställa regelbundna inspektioner av arkiven. Granskningen visar att det inte finns några skriftliga rutiner eller tillämpningsanvisningar för hur landstingsstyrelsen fullgör sitt tillsynsansvar. Enligt uppgift från landstingsarkivarien finns heller inga direktiv eller anvisningar till landstingsarkivet att genomföra regelbundna inspektioner av verksamheternas hantering av allmänna handlingar.

1.2 Rekommendationer

Mot bakgrund av granskningens iakttagelser rekommenderar vi landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden att säkerställa att regler och riktlinjer för hantering av allmänna handlingar är tillräckligt kända i verksamheterna. Vi lämnar därutöver följande rekommendationer till landstingsstyrelsen:

- Säkerställ att landstinget upprättar en organisation för arkivvården i enlighet med landstingsfullmäktiges arkivreglemente.
- Säkerställ att det finns skriftliga rutiner för hur landstingsstyrelsen som arkivmyndighet har för avsikt att utöva sin tillsynsskyldighet över arkiven i landstinget.

Vi rekommenderar hälso- och sjukvårdsnämnden att:

- Besluta om en dokumenthanteringsplan för nämndens ansvarsområde alternativt delegera beslutanderätt inom området.

2. Bakgrund

Bestämmelser om myndigheters handläggning vid registrering, utlämnande och övrig hantering av allmänna handlingar finns i Tryckfrihetsförordningen, Lagen om offentlighet och sekretess samt Arkivlagen. Lagstiftningen ställer krav på att offentliga myndigheter har utvecklade system och en tydlig ansvarsfördelning för hantering av allmänna handlingar för att säkerställa insyn (offentlighetsprincipen) samt för att skydda sekretessbelagda uppgifter.

Myndigheter ansvarar för att utifrån de grundläggande bestämmelserna i lagstiftningen skapa rutiner som är förenliga med lagens krav och som är kända i verksamheterna. En alltmer digitaliserad hantering av information, exempelvis i form av e-post, har ökat behovet av att fler än myndighetens registratorer har grundläggande kunskaper om den offentlighetsrättsliga lagstiftningen och vilka riktlinjer som gäller för registrering, förvaring och bevarande av allmänna handlingar.

Landstingets förtroendevalda revisorer har beslutat genomföra en granskning av hanteringen av allmänna handlingar i Västerbottens läns landsting.

2.1 Syfte och revisionsfrågor

Granskningen söker svar på om landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden har en tillfredsställande styrning och uppföljning av att landstinget hanterar allmänna handlingar enligt gällande lagstiftning.

- 1) Finns dokumenterade systembeskrivningar på central nivå som tydliggör ansvarsfördelning och befogenheter för hanteringen av allmänna handlingar?
- 2) Finns riktlinjer för hur landstingets verksamheter ska hantera allmänna handlingar?
- 3) Har styrelsen och nämnden säkerställt en tillräcklig uppföljning och kontroll av hanteringen inom sina respektive verksamhetsområden?
 - Förekommer uppföljning och kontroll av att verksamheterna följer riktlinjer för hantering av allmänna handlingar?
 - Finns ett uppföljningssystem som säkerställer att styrelsen och nämnden får information om eventuella brister i hanteringen?

2.2 Avgränsningar

Granskningen avser inte hantering av patientjournaler. Granskningen avser inte heller arkivvård med avseende på fysisk säkerhet i arkivlokaler eller arkivmyndighetens vård av handlingar i landstingets slutarkiv.

2.3 Revisionskriterier

- Kommunallagen 6 kapitlet § 7
- Landstingsfullmäktiges arkivreglemente, fastställt 2012-02-14
- Tryckfrihetsförordningen
- Offentlighets - och sekretesslagen (2009:400)

- Arkivlagen (1990:782)
- Arkivförordningen (1991:446)

2.4 Ansvarig styrelse eller nämnd

Vi har i denna granskning avgränsat oss till landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden.

2.5 Metod och genomförande

Granskningen baseras på dokumentstudier och intervjuer. Intervjuer har genomförts med följande personer:

- Registrator vid staben för planering och styrning
- Landstingsarkivarie
- Systemutvecklare vid staben för planering och styrning

Vi har därutöver genomfört strukturerade telefonintervjuer med företrädare för 6 basenheter i landstinget. Intervjuerna har utgått från ett formulär med ett urval frågor kring basenhetens hantering av allmänna handlingar. Följande verksamheter har ingått i granskningen:

- Arbets- och beteendemedicinskt centrum, NUS
- Storumans hälsocentral
- Företagshälsovården Umeå
- Folktandvården Umedalen
- Psykiatriska kliniken Lycksele
- Holmsunds hälsocentral

Samtliga intervjuade har getts möjlighet att lämna synpunkter på rapportens innehåll. Rapporten har även kvalitetssäkrats genom att den granskats av annan sakkunnig vid revisionskontoret.

3. Landstingets hantering av allmänna handlingar

3.1 Om allmänna handlingar

I Tryckfrihetsförordningen (TF) finns följande definition av vad som är en handling (2 kap. 3 §): *”Med handling förstås framställning i skrift eller bild samt upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel”.*

Av Tryckfrihetsförordningen framgår alltså att handlingsbegreppet är teknikneutralt. Det är informationsinnehållet i sig som är relevant, inte i vilken materiell form som bär upp innehållet.

Vad är då en *allmän* handling? En handling är enligt Tryckfrihetsordningen allmän om den förvaras hos en myndighet och är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndigheten. Med upprättad avses att handlingen har expedierats till någon utanför myndigheten eller att ärendet dit handlingen hör slutligt har behandlats av myndigheten. En allmän handling kan vara offentlig eller belagd med sekretess.

3.2 Lagstiftningens krav på hantering av allmänna handlingar

Bestämmelser om myndigheters handläggning vid registrering, utlämnande och övrig hantering av allmänna handlingar finns i Tryckfrihetsförordningen, Lagen om offentlighet och sekretess samt Arkivlagen.

3.3 Registrering och förvaring

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

3.4 Utlämnande av allmänna handlingar

Enligt Tryckfrihetsförordningen kan en allmän handling lämnas ut av den som förvarar handlingen eller den befattningshavare som vårdar handlingen. Beslut att *inte* lämna ut en handling ska vara skriftligt och innefatta en besvärshänvisning. Beslutet ska fattas av myndigheten, det vill säga av nämnden eller av tjänsteman på delegation.

3.5 Arkivvård och gallring

En myndighets arkiv består av de allmänna handlingar som bildats till följd av verksamheten och som myndigheten beslutat ska tas om hand för arkivering. Av Arkivlagen framgår att varje myndighet ansvarar för vården av sitt arkiv. Myndigheten är bland annat skyldig att föra en förteckning över vilka handlingar som finns i arkivet.

Enligt Arkivlagen ska det finnas arkivmyndigheter inom de kommunala förvaltningarna. Om fullmäktige inte beslutat något annat är det landstingsstyrelsen som är arkivmyndighet i ett landsting. Arkivmyndigheten ansvarar för den kommunala verksamhetens slutarkiv. Den kommunala arkivmyndigheten har även till uppgift att utöva

tillsyn över att kommunens övriga myndigheter följer bestämmelser i Arkivlagen och kommunens eller landstingets arkivreglemente.

Bestämmelser om bevarande och gallring av allmänna handlingar finns i Tryckfrihetsförordningen och Arkivlagen. Gallring innebär förstörelse av allmän handling. Grundprincipen är att allmänna handlingar ska bevaras och att gallring är ett undantag från denna huvudregel. Hur beslut om gallring ska fattas inom en kommunal verksamhet ska framgå av kommunens eller landstingets arkivreglemente. Den som ska besluta om gallring är myndigheten, det vill säga den nämnd inom vars ansvarsområde handlingen hanteras eller av tjänsteman på delegation. Fullmäktige kan dock föreskriva att en annan nämnd ska besluta om gallring, till exempel arkivmyndigheten.

3.6 Landstingsfullmäktiges arkivreglemente

Fullmäktige i Västerbottens läns landsting har fastställt ett arkivreglemente den 14 februari 2012. Av reglementet framgår att detta ska tillämpas på landstingets myndigheter. Härmed avses enligt reglementet landstingsfullmäktige, landstingsrevisionen, landstingsstyrelsen med underställda verksamheter, nämnder samt andra landstingsorgan med självständig ställning, till exempel smittskyddsläkaren. Landstingets myndigheter ska enligt reglementet följa bestämmelserna i Arkivlagen, Arkivförordningen samt föreskrifterna i reglementet.

3.7 Ansvar och organisation enligt fullmäktiges reglemente

Enligt fullmäktiges reglemente ansvarar varje myndighet i landstinget för vården av sitt arkiv. Arkivmyndighet i Västerbottens läns landsting är landstingsstyrelsen. Landstingsstyrelsen ansvarar för landstingets slutarkiv. Fullmäktige föreskriver att landstingsstyrelsen därutöver som arkivmyndighet har till uppgift att utöva tillsyn över arkivvården inom landstinget. I detta tillsynsansvar ingår enligt fullmäktige inspektion av övriga myndigheters arkiv. Landstingsstyrelsen ska i detta arbete biträdas av landstingsarkivarien.

Hos varje myndighet i landstinget ska det enligt fullmäktige finnas en eller flera arkivansvariga och arkivredogörare. Arkivansvariga och arkivredogörare ska vara myndigheternas kontaktpersoner med skyldighet att hålla arkivmyndigheten underrättad om förhållanden av betydelse för arkivbildning, arkivvård och förutsättningar för gallring. Arkivansvariga ska bevaka arkivfrågor och informera berörd personal. Arkivredogörare svarar för vården av den egna enhetens handlingar. Myndigheterna ska meddela vilka som innehar dessa funktioner till landstingsarkivarien.

I reglementet finns anvisning om att varje myndighet ska upprätta en dokumenthanteringsplan som redovisar de inom myndigheten förekommande handlingstyperna och gallringsfristerna för dessa. Av reglementet framgår att inga allmänna handlingar får förstöras utan ett gallringsbeslut. Myndigheten ska i samråd med arkivmyndigheten besluta om gallring av handlingar och information såvida inte annat är föreskrivet.

När arkivhandlingarna inte längre behövs för den löpande verksamheten eller då plats inte längre finns för dem ska de efter överenskommelse med arkivmyndigheten övertas av landstingets slutarkiv för fortsatt vård. Före överlämnandet ska aktrensning och av myndigheten beslutad gallring ha ägt rum. Arkivvårdsansvaret övergår därefter till arkivmyndigheten landstingsstyrelsen.

3.8 Riktlinjer och delegationer från landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden

Hälso- och sjukvårdsnämnden har inte beslutat om någon dokumenthanteringsplan. Nämnden har inte heller delegerat någon beslutanderätt avseende hantering av allmänna handlingar inom nämndens ansvarsområde.

I landstingsstyrelsens delegationsordning (senast reviderad 2012-05-31) delegerar styrelsen beslutanderätt till landstingsdirektören enligt följande:

- Besluta att inte lämna ut handlingar eller allmän handling eller att lämna ut handlingar med förbehåll.
- Besluta att inte lämna ut handlingar eller att lämna ut handling med förbehåll ur arkiv som överlämnats till arkivmyndigheten.
- Besluta om gallring av handlingar i arkiv.

I delegationsordningen finns föreskrivet att landstingsdirektören får vidaredelegera beslutanderätten. Av separat skrivelse framgår att landstingsdirektören vidaredelegerat beslutanderätten att inte lämna ut handlingar till en av landstingets jurister. I landstingets tryckta regelverk från år 2009 finns anvisning till landstingets verksamhetschefer att dessa vid avslag av en begäran om att få ut en handling ska lämna över ärendet till landstingets sekretariat (nuvarande staben för planering och styrning) för skriftligt beslut.

Beslutanderätten att inte lämna ut handlingar ur arkiv har landstingsdirektören vidaredelegerat till landstingsarkivarien. Direktören har även vidaredelegerat befogenhet att fatta beslut om gallring av handlingar i arkiv till landstingsarkivarien.

3.9 Landstingsdirektörens riktlinjer

I landstingets tryckta regelverk från år 2009, *Administrativa regler för basenheterna, tjänstemannaledningen och staberna*, finns ett avsnitt som heter "Dokument och arkiv". I regelverket finns anvisningar kring hantering av dokument och arkivvård. Landstingsdirektören beslutade den 1 juni 2012 om reviderade riktlinjer för arkivvård, "Arkivregler och arkivansvar", som ersätter motsvarande kapitel i det tryckta regelverket. I 2012 års reviderade riktlinjer förtydligar landstingsdirektören ansvarsfördelningen för arkivvården med utgångspunkt av landstingsfullmäktiges arkivreglemente:

Landstingsarkivarien: Ansvarar enligt riktlinjerna för arkivmyndighetens slutarkiv. Arkivarien ska ge råd och anvisningar i frågor om arkiv- och dokumenthantering och medverka i utvecklingsarbete inom arkivområdet. I uppdraget ingår även besök och inspektioner av landstingets verksamheter.

Verksamhetsområdeschefer: I riktlinjerna fastställer landstingsdirektören att det är verksamhetsområdescheferna som ska utse arkivansvariga inom sina respektive områden, dokumentera detta och informera landstingsarkivarien. Den arkivansvarige ska vara verksamhetsområdets kontaktperson inom dokumenthanterings- och arkivområdet, utarbeta dokumenthanteringsplaner, upprätta arkivbeskrivningar samt utbildna och informera arkivredogörare, ledning och personal. Den arkivansvarige ska därutöver bevaka tillämpningen av Arkivlag och landstingets dokumenthanterings- och arkivregler inom verksamheterna.

Verksamhetschefer: Enligt riktlinjerna ansvarar verksamhetscheferna för arkiven inom sina basenheter fram till dess att de levereras till landstingets slutarkiv. Verksamhetscheferna ansvarar för att bevara, vårda och på begäran tillhandahålla de allmänna handlingar som verksamheten hanterar. I detta ansvar ingår att upprätta en arkivbeskrivning för verksamheten samt utse en eller flera arkivredogörare.

I landstingets tryckta regelverk finns följande anvisning till landstingets verksamhetschefer under avsnittet "Hantera dokument": *"Handlingar måste vara ordnade och förvarade så att det är möjligt att överblicka vad som finns och att det är enkelt att hitta en handling. Du måste som verksamhetschef se till att det inom din basenhet finns bra rutiner och kompetens för detta. Ni måste ha någon form av register eller diarium och fungerande rutiner för att registrera och arkivera handlingar. Det ska nämligen klart framgå vilka handlingar som kommit in eller har expedierats."*

3.10 Dokumenthanteringsplaner

I *Arkivregler och arkivansvar* fastställer landstingsdirektören att landstingets verksamheter endast får gallra allmänna handlingar enligt dokumenthanteringsplaner eller särskilda beslut av myndigheten. Enligt riktlinjerna beslutar landstingsdirektören om landstingsgemensamma dokumenthanteringsplaner inom följande områden:

- Personaladministration
- Ekonomiadministration
- Tjänstemannaledning
- Patientjournaler och övrig medicinsk dokumentation
- Forskningsverksamhet och forskningsprojekt

Enligt uppgift från landstingsarkivarien har landstingsdirektören beslutat om dokumenthanteringsplaner för samtliga områden med undantag av området forskningsverksamhet och forskningsprojekt.

Dokumenthanteringsplanerna är senast reviderade den 2 april 2012. Planerna innehåller information om förekommande handlingstyper inom respektive område samt vilken dokumentation som ska bevaras och vilken dokumentation som kan gallras.

4. Tillämpning av arkivreglemente och riktlinjer

4.1 Arkivansvariga och arkivredogörare

Vi har i granskningen tagit del av en sammanställning från landstingsarkivarien med uppgift om vilka inom respektive basenhet som har funktionen som arkivredogörare. Basenheterna i landstingsarkivariens förteckning omfattar sjukhuskliniker, hälsocentraler, sjukstugor, folktandvårdskliniker, specialisttandvårdskliniker, basenheter inom verksamhetsområdet Service samt basenheter under centrala staber. Av de totalt 100 basenheter som ingår i förteckningen saknar landstingsarkivarien kännedom om vem eller vilka som är arkivredogörare vid 26 av dessa.

Enligt uppgift från landstingsarkivarien har verksamhetsområdescheferna inte meddelat vilka de utsett som arkivansvariga inom sina respektive verksamhetsområden. I granskningen har vi kontaktat samtliga verksamhetsområdeschefer och kontrollerat om dessa utsett arkivansvariga. Fem av sex verksamhetsområdeschefer svarade att

de inte utsett någon arkivansvarig samt att de inte fått information om att de har till uppdrag att utse arkivansvariga. Vi har i efterhand fått information om att tandvårdschefen i januari 2013 utsett en arkivansvarig för tandvården samt att övriga verksamhetsområdeschefer har för avsikt att utse ansvariga inom sina respektive områden.

4.2 Hantering av handlingar vid staben för planering och styrning

Staben för planering och styrning utgör central förvaltning för landstingsfullmäktige, landstingsstyrelsen, hälso- och sjukvårdsnämnden, nämnden för funktionshinder och habilitering samt nämnder för primärvård och folkhälsa. Enligt uppgift från registrator utgår staben vid hantering av allmänna handlingar från landstingsdirektörens dokumenthanteringsplaner för områdena tjänstemannaledning, personaladministration och ekonomiadministration.

Chefen för staben har i september 2012 fastställt riktlinjer för diarieföring av inkomna och upprättade handlingar inom den centrala förvaltningen. Västerbottens läns landsting har sedan år 2004 ett elektroniskt diarium som finns i dokument- och ärendehanteringssystemet Platina. Av stabschefens riktlinjer framgår rutiner för postöppning, hantering av e-post samt anvisningar kring vilka handlingar som ska diarieföras. Det finns en myndighetsbrevlåda för inkommande e-post. Tjänstemän och förtroendevalda ska vidarebefordra e-post från de egna brevlådorna som ska diarieföras till myndighetsbrevlådan. Brevlådan kontrolleras enligt uppgift flera gånger per dag av stabens registratorer.

Stabschefen har även fastställt rutiner för hur stabens registratorer ska diarieföra handlingar. Av rutinen framgår bland annat hur registratorerna ska diarieföra handlingar som innehåller personuppgifter.

4.3 Information och utbildning

Landstingsdirektörens riktlinjer, *Arkivregler och arkivansvar*, finns på landstingets intranät, i ledningssystemet (LITA). Där finns även landstingsdirektörens dokumenthanteringsplan för hantering av patientjournaler och övrig medicinsk dokumentation samt planeringschefens riktlinjer för diarieföring. Dokumenthanteringsplaner för ekonomiadministration, personaladministration och tjänstemannaledning finns inte på intranätet.

Enligt uppgift från landstingsarkivarien har arkivmyndigheten inte genomfört några informationsinsatser för att sprida kännedom om de riktlinjer som landstingsdirektören fastställde under våren 2012 eller de landstingsövergripande dokumenthanteringsplanerna. Landstingsarkivarien genomförde senast en utbildning med arkivredogörare i oktober 2010 i Umeå. En extern jurist var med under utbildningen och informerade om offentlighets- och sekretesslagstiftningen. Antalet deltagare uppgick till 46 stycken.

Det finns enligt uppgift inga rutiner för att sprida information kring hantering av allmänna handlingar till tjänstemän och förtroendevalda, exempelvis i inledningen av en ny mandatperiod. Staben för planering och styrning genomför dock utbildningar på begäran av verksamheterna. En av registratorerna genomförde senast en utbildning med staben för verksamhetsutveckling kring hantering av allmänna handlingar och diarieföring år 2012.

Av intervjuer framkommer att det finns risk för att handlingar inte blir diarieförda om tjänstemän och förtroendevalda saknar kunskap om vad som är att betrakta som en allmän handling. De flesta högre tjänstemän har lämnat fullmakt till diariefunktionen att öppna personadresserad post. Post adresserad till förtroendevalda går direkt till de politiska sekretariaten. Det är därefter den förtroendevalde som ansvarar för att handlingen blir diarieförd om det är en allmän handling. På samma sätt ansvarar tjänstemän och förtroendevalda för att inkommen e-post, upprättade handlingar och internpost som är allmänna handlingar blir diarieförd.

4.4 Tillsyn och uppföljning

Som framgått har landstingsstyrelsen enligt fullmäktiges arkivreglemente tillsynsansvar över arkivvården i landstinget. I detta ansvar ligger enligt fullmäktige att landstingsstyrelsen ska säkerställa regelbundna inspektioner av arkiven.

Granskningen visar att det inte finns några skriftliga rutiner eller tillämpningsanvisningar för hur landstingsstyrelsen fullgör sitt tillsynsansvar. Enligt uppgift från landstingsarkivarien finns heller inga direktiv eller anvisningar till landstingsarkivet att genomföra regelbundna inspektioner av verksamheternas hantering av allmänna handlingar. Landstingsarkivarien har dock för avsikt att i mån av tid och resurser genomföra ett par inspektioner per år. Arkivarien har under våren 2012 genomfört inspektioner vid Åsele sjukstuga och Vilhelmina sjukstuga och planerar att genomföra ytterligare två inspektioner under år 2013.

4.5 Hantering av handlingar i verksamheterna

En projektgrupp genomförde år 2009-2010 en översyn av landstingets dokumenthantering på uppdrag av informatikstyrgruppen under projektnamnet "Sammanhållen informationshantering". Som ett led i projektet genomförde gruppen en intervjustudie avseende hanteringen av allmänna handlingar i landstinget. En registrator vid staben för planering och styrning genomförde telefonintervjuer med företrädare för åtta basenheter och ställde frågor kring basenheternas förvaring och registrering av allmänna handlingar. I en rapport år 2009 till informatikstyrgruppen sammanfattar projektansvarig resultatet av intervjuerna:

"En granskning av hur verksamheterna idag hanterar allmänna handlingar och diarieföring har visat på klara brister och till viss del oförståelse för vikten av att ha struktur och rutiner kring området. I de genomförda intervjuerna kan man utläsa stora variationer mellan enheter. Registrering och förvaring sker på olika sätt och vem som sköter området varierar från att en person hanterar området till att ansvaret lagts på "alla" som berörs.

I och med ett ökat nyttjande av e-post upplever många att kontrollen blivit ännu sämre. Anpassat stödsystem för området nyttjas i väldigt låg utsträckning, det vanligaste är att handlingar sätts i pärmar som ett fåtal personer hanterar samt att man för ett register i ett Excel eller Worddokument.

De tillfrågade upplever nuvarande situation som hanterbar, men har insikt i att det finns ett stort mörkertal gällande handlingar som inte hanteras på rätt sätt. Många tror att ett gemensamt koncept för VLL skulle höja kvalitén och att det skulle stödjas i ett gemensamt IT-system för området. Den stora pusselbiten för att förändra situationen är att höja kunskapen i organisationen om vilka regler och riktlinjer som gäller."

4.6 Resultat av stickprov

Vi har i granskningen genomfört telefonintervjuer med företrädare för 6 basenheter i landstinget och ställt frågor kring verksamheternas hantering av allmänna handlingar utifrån ett frågeformulär. Följande basenheter ingick i urvalet:

- Arbets- och beteendemedicinskt centrum, NUS
- Storumans hälsocentral
- Företagshälsovården Umeå
- Folktandvården Umedalen
- Psykiatriska kliniken Lycksele
- Holmsunds hälsocentral

Vi är medvetna om att urvalet är för litet för att medge generella slutsatser kring hanteringen i landstinget. Intervjuerna ger dock en kompletterande bild till den studie som projektgruppen för sammanhållen informationshantering genomförde år 2009. Respondenterna fick frågor kring kännedom om landstingsövergripande riktlinjer, hur basenheten registrerar och förvarar handlingar samt om det förekommer att basenheten gallrar allmänna handlingar.

Vårt stickprov visar i likhet med projektgruppens studie att det finns behov av informations- och utbildningsinsatser för att sprida information om lagstiftningens krav, landstingsövergripande riktlinjer och dokumenthanteringsplaner.

Önskemål om utbildning och information

Flera av respondenterna uttryckte en osäkerhet kring vad som är att betrakta som allmänna handlingar. Merparten av de intervjuade i granskningen efterfrågade informationsinsatser och utbildningar inom området för arkivredogörare och verksamhetschefer.

Bristande kännedom om landstingsövergripande riktlinjer

Ingen av respondenterna kände till att landstingsdirektören fattat beslut om reviderade riktlinjer för Arkivvård och arkivansvar under våren 2012. Samtliga uppgav att de vid frågor kring hanteringen sökte information på intranätet eller vände sig till landstingsarkivarien alternativt till staben för planering och styrning.

Två av respondenterna uppgav att deras respektive verksamheter utgick från de landstingsövergripande dokumenthanteringsplanerna i hanteringen av basenhetens dokumentation. En av basenheterna hade därutöver en egen plan för inom verksamhetens specifikt förekommande handlingar, fastställd av verksamhetschefen. På frågan om verksamheten gallrade handlingar svarade de två respondenterna ja och att gallringen utgick från direktiv i beslutade dokumenthanteringsplaner.

Övriga fyra intervjuade uppgav att verksamheten inte hade någon egen dokumenthanteringsplan och kände inte heller till de landstingsövergripande dokumenthanteringsplanerna för områdena ekonomi, personal och tjänstemannaledning. De fyra respondenterna uppgav att gallring inte förekom och att handlingar avseende exempelvis personal- och ekonomiadministration samt verksamhetsspecifika dokument såsom minnesanteckningar från ledningsgruppsmöten och verksamhetsplaner fanns sparade i pärmar och närarkiv sedan lång tid tillbaka.

4.7 Svar på revisionsfrågor

Revisionsfråga	Bedömning
Finns dokumenterade systembeskrivningar på central nivå som tydliggör ansvarsfördelning och befogenheter för hanteringen av allmänna handlingar?	Delvis. Landstingsstyrelsen har delegerat beslutanderätt inom området till landstingsdirektören. Hälso- och sjukvårdsnämnden har varken beslutat om någon dokumenthanteringsplan eller delegerat beslutanderätt kring hanteringen av allmänna handlingar inom nämndens verksamhetsområde.
Finns riktlinjer för hur landstingets verksamheter ska hantera allmänna handlingar?	Ja. Landstingsdirektören har beslutat om riktlinjer under våren 2012. Riktlinjerna finns tillgängliga på landstingets intranät. Direktören har även fastställt landstingsövergripande dokumenthanteringsplaner inom olika områden. På intranätet finns riktlinjer för diarieföring beslutade av chefen för staben för planering och styrning.
Förekommer uppföljning och kontroll av att verksamheterna följer riktlinjer för dokumenthantering?	Delvis. Landstingsarkivarien har genomfört inspektioner vid några utvalda basenheter under 2012.
Finns ett uppföljningssystem som säkerställer att ansvariga nämnder får information om eventuella brister i hanteringen?	Nej. Granskningen visar att det inte finns några skriftliga rutiner eller tillämpningsanvisningar för hur landstingsstyrelsen fullgör sitt tillsynsansvar som arkivmyndighet.

Umeå den 21 februari 2013

Susanne Hellqvist
Revisor