



Kommunstyrelsens och barn- och utbildningsnämndens effektivitet och ändamålsenlighet i postöppning och registrering av allmänna handlingar

Östersunds kommun

Revisionsrapport

November 2010

Tove Färje



Innehållsförteckning

SAMMANFATTNING.....	3
1. BAKGRUND	4
1.1 UPPDRAG OCH REVISIONSFRÅGA	4
1.2 AVGRÄNSNING OCH METOD	5
2. RUTINER FÖR POSTÖPPNING OCH REGISTRERING AV ALLMÄNNA HANDLINGAR	6
2.1 ÖVERGRIPANDE RUTINER OCH STYRDOKUMENT	6
2.2 PRAKTISK HANTERING - KOMMUNSTYRELSEN	7
2.3 PRAKTISK HANTERING - BARN- OCH UTBILDNINGSNÄMNDEN	8
2.4 E-POST.....	8
2.5 HEMLIGA HANDLINGAR	8
2.6 ANSVAR OCH INTERN KONTROLL.....	9
2.7 REVISIONELL BEDÖMNING	9
3. KUNSKAP OM OFFENTLIGHETSLAGSTIFTNINGEN	10
3.1 REVISIONELL BEDÖMNING	10
4. UTLÄMNANDE AV ALLMÄN HANDLING	10
4.1 REVISIONELL BEDÖMNING	11



Sammanfattning

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Östersunds kommun har Komrev inom PwC granskat kommunstyrelsens och barn- och utbildningsnämndens effektivitet och ändamålsenlighet i postöppning och registrering av allmänna handlingar.

Vår sammanfattande bedömning är att kommunstyrelsen och barn- och utbildningsnämnden har, med vissa undantag, ändamålsenliga och effektiva system och rutiner samt tillräcklig intern kontroll avseende postöppning och registrering, som säkerställer att offentlighetslagstiftningen efterlevs.

Vår bedömning grundar sig bland annat på följande granskningsiakttagelser:

- Det finns väl utformade kommunövergripande rutinbeskrivningar. Dokumenten är väl kända och används i det dagliga arbetet av registratorerna.
- Ett av kommunens utvecklingsforum är ärendehanteringsforumet som har en viktig roll i att bl.a. utveckla diarietjänst och posthantering.
- Det finns väl fungerande rutiner för postöppning och för diarietjänst av handlingar. Central postöppning både tillämpas och tillämpas inte. I de fall det inte tillämpas finns en risk att handlingar som ska diarietjänstas inte lämnas för diarietjänst i tillräcklig utsträckning. Vi ser också att det finns en risk att inkommen post (inklusive e-post) lämnas oöppnad när handläggare inte är i tjänst.
- I granskningsarbetet har det framkommit att både kommunstyrelsens och barn- och utbildningsnämndens hantering av handlingar innehållande sekretessbelagda uppgifter, i förhållande till offentlighetslagstiftningen, inte fungerar optimalt.
- Det finns ändamålsenliga rutiner och tillräckliga kunskaper i hantering av utlämnande av allmänna handlingar. Av genomförda stickprov genom förfrågningar av allmänna handlingar via e-post har 10 av 13 lämnat korrekt svar inom ett dygn.

Vi lämnar följande förslag på förbättringsåtgärder:

- Kommunstyrelsen och barn- och utbildningsnämnden måste säkerställa att handlingar innehållande sekretessbelagda uppgifter registreras i enlighet med offentlighetsprincipens avsikter.
- Utveckla metoder för uppföljning av diarietjänst och posthantering.
- Fullmakter bör användas när direktadresserad post öppnas.
- För att höja kompetensen inom offentlighetslagstiftningen kan introduktionsplanen för nyanställda kompletteras med ett avsnitt om detta.

1 Bakgrund

Tryckfrihetsförordningen, som är en av grundlagarna, anger att; "Till främjande av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning skall varje svensk medborgare ha rätt att taga del av allmänna handlingar". Medborgarnas möjlighet till insyn och kontroll av myndigheternas verksamhet och arbete är en grundläggande beståndsdel av den svenska demokratin.

Lagstiftningen ställer stora krav på att myndigheterna ska ha en god *offentlighetsstruktur*, d.v.s. hantera och förvara sina handlingar så att allmänhetens insyn kan garanteras. Informationsflödet i kommunerna är emellertid omfattande och med den tekniska utvecklingen utmanas kommunernas hantering dagligen. Handlingar är inte längre bara den traditionella pappersposten, utan också fax, e-post, röstmeddelanden och SMS. Majoriteten av de handlingar som kommunen hanterar är allmänna och offentliga. Huvudregel, enligt Offentlighet- och sekretesslagen, är att allmänna handlingar ska registreras skyndsamt.

Allmänhetens intresse att ta del av allmänna handlingar har under senare år ökat. Att inte ha god ordning på handlingar och ärenden innebär att myndigheten riskerar att allmänhetens förtroende minskar och att rättssäkerheten äventyras.

Granskningen har tillkommit som en del av revisorernas bedömning av väsentlighet och risk.

1.1 Uppdrag och revisionsfråga

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Östersunds kommun har Komrev inom PwC granskat kommunstyrelsens och barn- och utbildningsnämndens effektivitet och ändamålsenlighet i postöppning och registrering av allmänna handlingar.

Revisionsfråga:

- Har kommunstyrelsen och barn- och utbildningsnämnden ändamålsenliga och effektiva system/rutiner samt tillräcklig intern kontroll avseende postöppning och registrering/diarieföring, som säkerställer att offentlighetslagstiftningen efterlevs?

Kontrollfrågor:

- Har myndigheterna tillfredsställande rutiner för postöppning och registrering av allmänna handlingar?
- Efterlevs rutiner och regler? Finns tillräcklig intern kontroll avseende gällande rutiner och regler?
- Har berörd personal tillräcklig kunskap för att säkerställa att offentlighetslagstiftningen efterlevs? Är ansvarsfördelningen tydlig och känd i organisationen?
- Sker utlämnande av allmän handling på ett korrekt sätt enligt lagstiftning och kommunens egna regler?
- Finns kunskap och ändamålsenliga rutiner för utlämnande av allmän handling?



1.2 Avgränsning och metod

Granskningen omfattar kommunstyrelsen och barn- och utbildningsnämnden. Granskningen omfattar alla typer av handlingar som inkommer eller upprättas dvs. traditionell post, e-post, fax osv.

Genomgång och analys av aktuella dokument och rutiner/instruktioner ex. regler för postöppning, e-post regler, delegationsordning och dokumenthanteringsplan. Intervjuer genomförs med registratorer, chefer, rektorer, skoladministratörer och handläggare.

Stickprov i diariet/postlista (avseende 2010) för att säkerställa att registreringen uppfyller lagens krav på diarienumr/löpnr, angivande av avsändare/mottagare, datum, och ärendeninnehåll.

Jämförelse av antalet inkomna/upprättade handlingar under en tidsperiod 2007, 2008, 2009 samt t o m 2010-06-30.

2 Rutiner för postöppning och registrering av allmänna handlingar

I Östersunds kommun diarieförs (en typ av registrering) allmänna handlingar, av allmän karaktär, i dokument- och ärendehanteringssystemet KommunOffice. En gemensam, för nämnder/styrelse, nummerserie används. Andra typer av handlingar registreras i specifika verksamhetssystem eller förvaras systematiskt i pärm eller i akter.

2.1 Övergripande rutiner och styrdokument

Det finns tre kommunövergripande rutinbeskrivningar som alla innehåller information om hur allmänna handlingar ska hanteras; Registrering av handlingar samt diarieföring (beslutad 2007-01-08 och reviderad 2010-06-11), E-post i Östersunds kommun, samt Anvisningar och rutiner för ärendehanteringsprocessen (beslutad 2002-03-14 och reviderad 2008-02-25).

Registrering av handlingar samt diarieföring

Rutinen gäller handlingar som diarieförs.

Rutinen innefattar bl.a.;

- vad som enligt offentlighetslagen ska diarieföras, d.v.s. handlingar innehållande sekretessbelagda uppgifter
- uppgifter som ska framgå av diariet
- postöppningsrutiner
- handlingstyper som ska diarieföras
- handlingstyper som inte ska diarieföras
- enhetliga ärendemeningar, med förslag på lämpliga sökord
- vilka handlingar som ska scannas, respektive vilka som inte scannas
- allmänna hänvisningar

E-post i Östersunds kommun

I rutinbeskrivningen tydliggörs att e-post ska behandlas som viken annan post som helst. Varje nämnd/styrelse har en myndighetsbrevlåda med egen e-postadress. Den personliga brevlådan ansvarar de anställda själva för. Anställda ska vidarebefordra allmänna handlingar som ska registreras till registrator.

Vid planerad frånvaro finns beskrivet att, och hur, e-posten ska vidarekopplas till ersättare och att ett bestämt automatsvar ska läggas in.

Anvisningar och rutiner för ärendehanteringsprocessen

Innehåller bl.a. former för registrering och beredning av ärenden. Det framgår att akt med originalhandlingar ska så långt som möjligt förvaras hos registrator. Registrator skickar ärendet till registratorers digitala arbetsbord. Handläggaren tar sedan själv ur systemet ut de handlingar som hon/han vill ha i pappersform. Handlingar innehållande sekretessbelagda uppgifter kopieras och lämnas till handläggare.

I övrigt finns framtagna mallar för medgivande/fullmakter i vilka anställda kan godkänna att post, inklusive e-post, som direktadresseras får öppnas av person som handhar postöppning på myndigheten.

2.2 Praktisk hantering - kommunstyrelsen

Inom kommunstyrelsens verksamhetsområde finns två huvudregistratorer, en registrator för personal och en registrator för utveckling och tillväxt.

Registratorerna tar emot, öppnar och stämplar den post som skickas till kommunledningsförvaltningen, personal och näringslivskontoret. Fullmakter för postöppning finns och används. Postlista förs över inkommande och utgående handlingar. De diariet för det som ska diariet föras enligt kommunstyrelsens dokumenthanteringsplan och enligt rutinbeskrivningen ”*Registrering av handlingar samt diariet föring*”. Post till andra verksamheter inom kommunstyrelsen (arbetsmarknad, lärcentrum, navigationscentrum, integrationservice, kommunalrådsexpeditionen, överförmyndaren och utvecklingsenheten) öppnas av respektive enhet. De ansvarar själva för att det som ska diariet föras överlämnas till nämndadministration (huvudregistratorerna). Utvecklingschefen är ansvarig för att detta fungerar inom arbetsmarknad, lärcentrum och navigationscentrum.

Av de genomförda stickproven i diariet framgår att samtliga registreringar uppfyller lagens krav på diarienummer, angivande av avsändare/mottagare, datum, och ärendeninnehåll. I kommunstyrelsens diarium har under åren 2007-2010 registrerats mellan 555 och 622 ärenden per år.

Vid längre frånvaro för registratorerna, ex. semester, finns rutiner som säkerställer att post blir öppnad och registrerad i samma utsträckning som under ”terminstid”. De enheter som inte har rutinen att registrator öppnar posten, riskerar att inkommen post inte öppnas i tillräcklig omfattning, framförallt vad gäller direktadresserad post.

Det förekommer att registratorerna uppmärksammar att det går lite för lång tid mellan att posten har öppnats till att de får den för registrering.

Registratorerna uppger att de inte kan ha någon kontroll över om de får in alla handlingar som ska diariet föras eftersom de bara ser det som kommer till dem. Det framkommer att registrator ibland förstår att inte alla handlingar har lämnats för registrering, av handläggare, då svar på skrivelse inkommer i posten.

De flesta handläggare arbetar i dokument- och ärendehanteringssystemet, det innebär att deras upprättade skrivelser registreras i och med att de skapas. När handläggare påbörjar ett helt nytt ärende lägger registrator upp ett nytt ärende i systemet och ger därmed handläggaren möjlighet att arbeta direkt i systemet med sitt ärende.

Kommunledningsförvaltningens har tagit fram följande rutinbeskrivningar:

- Administrativa regler för ärendehantering. En rutinbeskrivning som bl.a. tydliggör postöppning, fullmakter och registrering.
- Rutiner för registrering i postlistan. Reglerar hur postlistan i KommunOffice ska användas.

2.3 Praktisk hantering - barn- och utbildningsnämnden

Inom barn- och utbildningsnämnden finns en huvudregistrator som har central stabsfunktion. All diarieföring sker centralt sedan 2008-02-01. Omorganisationen av registreringen genomfördes utifrån effektivitets- och rättssäkerhetssynpunkt.

Inom barn- och utbildning finns en registrator som tar emot, öppnar och stämplar den post som skickas till den centrala stabsfunktionen. Fullmakter för postöppning finns och används. Postlista förs över inkommande handlingar. Registratorn diarieför det som ska diarieföras enligt nämndens dokumenthanteringsplan och enligt rutinbeskrivningen ”*Registrering av handlingar samt diarieföring*”.

Av de genomförda stickproven i diariet framgår att samtliga registreringar uppfyller lagens krav på diarienummer, angivande av avsändare/mottagare, datum, och ärendeinnehåll. I barn- och utbildningsnämndens diarium har under åren 2007-2010 registrerats mellan 472 och 547 ärenden per år.

De flesta handläggare arbetar i dokument- och ärendehanteringssystemet, det innebär att deras upprättade skrivelser registreras i och med att de skapas. När handläggare påbörjar ett helt nytt ärende lägger registrator upp ett nytt ärende i systemet och ger därmed handläggaren möjlighet att arbeta direkt i systemet med sitt ärende.

All post går inte via registratorn utan det som adresseras till skolor går direkt till respektive skola. Skolpersonal måste därmed ta ansvar för att det som ska diarieföras överlämnas till registrator. Det som ska diarieföras skickas via administratör, rektor eller lärare till registratorn. Alla skolområden har en administratör som bl.a. ska föra postlista (görs ej av alla) över inkomna och utgående handlingar. Postlistan görs i ett exceldokument.

Vid längre frånvaro för skoladministratörer, rektorer och annan personal, ex. semester, finns rutiner som säkerställer att post blir öppnad och registrerad i samma utsträckning som under ”terminstid”. Inom skolområdet hjälps administrativ personal och rektorerna åt med inkommande post. En skola i respektive skolområde tar emot all post som skickas till skolorna inom samma skolområde. Fullmakter används inte.

2.4 E-post

Vad avser e-post finns myndighetsbrevlådor som administreras av registratorerna. Dessa brevlådor öppnas dagligen. Rutinbeskrivningen för e-post är, enligt de intervjuade personerna, känd i organisationen. Det framgår av rutinbeskrivningen bl.a. hur e-post ska hanteras vid längre frånvaro. Den ska vidarekopplas och ett automatsvar ska läggas in. Av genomförda intervjuer och stickprov framkommer att denna del av rutinen inte följs fullt ut. Ofta används ett frånvaromeddelande med hänvisning till annan person som kan kontaktas.

Anledningen till att inte e-post vidarebefordras anges vara att de flesta öppnar sin e-post själva, även under semestrar och vid sjukdom.

2.5 Hemliga handlingar

Hemliga handlingar ska enligt bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen alltid registreras (med vissa undantag). De ska finnas i ett samlat register över inkomna, upprättade och expedierade handlingar.

Inom barn- och utbildningsnämnden hanteras relativt många handlingar innehållande sekretessbelagda uppgifter. En del av dessa handlingar lämnas för diarieföring medan andra förvaras på respektive skola och läggs i elevakter, i enlighet med dokumenthanteringsplanen. De handlingar som läggs i elevakter registreras på ett försättsblad som tillhör respektive akt. Det går inte, för en utomstående, att få en samlad överblick av vilka handlingar som finns.

Inom kommunstyrelsen hanteras ett fåtal handlingar innehållande sekretessbelagda uppgifter. Näringslivsenheten hanterar hemliga handlingar som i stor utsträckning inte registreras. I intervjuer anges orsaken till detta bl.a. vara en rädsla att hemliga uppgifter ska spridas.

2.6 Ansvar och intern kontroll

Ett av kommunens utvecklingsforum, Ärendehanteringsforum, arbetar sedan 2003 löpande med att utveckla ärendehanteringsprocessen och rutiner för bl.a. diarieföring. Forumet går kontinuerligt igenom KommunOffice funktioner och föreslår leverantören förbättringsåtgärder. Syftet är att utveckla KommunOffice så att det stödjer ärendehanteringsprocessen ännu bättre.

2007 genomfördes av kommunledningsförvaltningen en uppföljning av hur de kommunövergripande rutinerna följts och tillämpats. Bl.a. granskades registrering av budgetdokument, förvaring av originalhandlingar och enhetliga ärendemeningar. Det ska ske en ny uppföljning, när de nya rutinerna är implementerade, avseende registrering av handlingar.

Internkontrollplanen innehåller inte kontroll av diarieföring och posthantering.

Inom ärendehanteringsforumet finns en centralt ansvarig utsedd och även "lokalt" ansvariga för respektive förvaltning. I övrigt är det förvaltningscheferna ansvar att hantering av handlingar sköts på ett ändamålsenligt sätt och i enlighet med fastställda rutinbeskrivningar.

2.7 Revisionell bedömning

Vår bedömning är att det finns väl utformade styr- och rutindokument. Ärendehanteringsforumet har tagit ett stort ansvar för framtagande av styr- och rutindokument. Dokumenten är väl kända och används i det dagliga arbetet av registratorerna. Forumet har en viktig roll i att bl.a. utveckla diarieföring och posthantering. Utvecklingsarbetet som bedrivs innebär att arbetssätt och rutiner följs upp. Ett bra exempel är den dokumenterade uppföljningen som gjordes 2007. För att ytterligare förbättra uppföljningen kan internkontrollplanen kompletteras med kontroll av diarieföring och posthantering.

Det finns väl fungerande rutiner kring diarieföring av handlingar och posthantering. Registratorerna är kunniga och engagerade. Det faktum att handläggare arbetar i dokument- och ärendehanteringssystemet innebär att handlingar tillhörande ett ärende registreras automatiskt när de färdigställs. Detta arbetssätt bidrar till att handlingar i högre grad registreras korrekt.

Central postöppning både tillämpas och tillämpas inte. I de fall det inte tillämpas finns en stor risk att handlingar som ska diarieföras inte lämnas för diarieföring i tillräcklig utsträckning. Vi ser också att det finns en risk att inkommen post (inklusive e-post) lämnas oöppnad när handläggare inte är i tjänst. Vi bedömer att de som inte vidarebefordrar sin e-post under

semestrar etc. är medvetna om att de själva, måste öppna e-posten varje dag. Det går däremot inte att säkerställa att detta görs.

I granskningsarbetet har det framkommit att både kommunstyrelsens och barn- och utbildningsnämndens hantering av handlingar innehållande sekretessbelagda uppgifter, i förhållande till offentlighetslagstiftningen, inte fungerar optimalt. JO har preciserat följande krav på registrering: *”Offentliga handlingar ska hållas tillgängliga på ett lätt överblickbart sätt. Det är inte acceptabelt om man gör som man vill från fall till fall. Det måste finnas en fast ordning.”*

3 Kunskap om offentlighetslagstiftningen

Utbildningsinsatser inom bl.a. offentlighetslagstiftningen anordnas kontinuerligt både med interna utbildare och externa utbildare. De intervjuade uppger att det ändå alltid finns ett behov av utbildning/uppdatering inom offentlighetslagstiftningen.

Det finns ett dokument för introduktion av nyanställd personal, *”Välkommen till Östersund”*, som innehåller ett antal åtgärder. I denna nämns inte att det i introduktionen ska ingå information om offentlighetslagstiftningen.

Det finns även en introduktionsplan för nyanställda rektorer. Denna plan innehåller ett särskilt avsnitt som behandlar lagstiftning som berör skolans verksamhet och allmän administrativ verksamhet. De intervjuade uppger att detta avsnitt bl.a. innehåller information om offentlighetslagstiftningen.

3.1 Revisionell bedömning

Kunskaperna i offentlighetslagstiftningen bedöms vara varierande, men övervägande bra. Utbildningar har erbjudits med jämna mellanrum, men trots detta finns det ett behov av utbildning, framförallt för anställda ute i verksamheterna.

Att komplettera introduktionsplanen med ett avsnitt kring offentlighetslagstiftningen kan vara en metod att höja kunskapsnivån.

4 Utlämnande av allmän handling

Delegationsordningarna för både kommunstyrelsen och barn- och utbildningsnämnden innehåller delegation om att neka utlämnande av allmän handling. Alla intervjuade är insatta i vem som får fatta beslut om att neka utlämnande av allmän handling. Handlingar innehållande sekretessbelagd information efterfrågas sällan. Vid förfrågan lämnas delar ut av en handling som innehåller både offentliga och hemliga uppgifter och man mörkar/maskerar de delar som är hemliga.

Barn- och utbildningsnämndens dokumenthanteringsplan innehåller ett avsnitt om tryckfrihetsförordningens och offentlighetsprincipens regler om utlämnande av allmän



handling. Förutom detta använder registrator en rutinbeskrivning inkl. lathund för utlämnande av allmän handling.

Vi har i granskningsarbetet skickat ett antal förfrågningar om utlämnande av allmänna handlingar via e-post till handläggare inom kommunstyrelsen och barn- och utbildningsnämnden. Tabellen nedan redovisar resultatet.

Skickade förfrågningar	Korrekt svar, inom ett dygn	Korrekt svar, inom en vecka	Inget svar	Motfråga ställdes om våra namn och/eller syfte
KS 7	5	-	2	1
BUN 6	5	-	1	-
Totalt 13	10	-	3	1

4.1 Revisionell bedömning

Det statistiska underlaget är för litet för att kunna anses vara tillförlitligt men resultatet ger ändå en bild av hur handläggare i organisationen förhåller sig till reglerna om utlämnande av allmän handling.

Vår bedömning är att det finns ändamålsenliga rutiner och tillräckliga kunskaper i hantering av utlämnande av allmänna handlingar.



2010-11-25

Tove Färje, projektledare

Anneth Nyqvist, uppdragsledare