

Revisionsrapport

Rutiner för diariehantering

Krokoms kommun

Kommunstyrelsen
Socialnämnden

2016-11-30

Innehåll

| | |
|----------------|---|
| Sammanfattning | 2 |
| Inledning | 3 |
| Resultat | 4 |
| Bedömning | 7 |

Sammanfattning

Uppdrag och bakgrund

Utifrån offentlighetsprincipen är det viktigt att bra rutiner finns för att registrera handlingar inom styrelse och nämnder. Med anledning av detta har kommunens revisorer beslutat att granska dessa rutiner.

Den övergripande revisionsfrågan är om kommunstyrelsens och socialnämndens rutiner för att registrera och hantera allmänna handlingar är tillfredsställande?

Svar på revisionsfrågan

Kommunstyrelsens och socialnämndens rutiner kan förbättras.

Iakttagelser och rekommendationer

I kommunen finns ett antal styrdokument som beskriver hur allmänna handlingar ska hanteras.

Kommunstyrelsen har bland annat beslutat om en kontorshandbok som beskriver hur allmänna handlingar ska hanteras. I kontorshandboken hänvisas till dokumentet "e-postregler för Krokoms kommun". I detta regeldokument lämnas information som inte överensstämmer med kommunens övriga styrdokument eller gällande lagstiftning.

Kommunstyrelsen har beslutat om en särskild dokumenthanteringsplan, med tillhörande handbok, för elektronisk post. Dessa styrdokument tillämpas även av socialnämnden.

Vår granskning (begränsat urval) av inkommande och utgående e-post visar dock att rutinerna för hantering av e-post inte efterlevs. Vi bedömer att det finns anledning för kommunstyrelsen och socialnämnden att upprätta rutiner för regelbunden och systematisk uppföljning av att gällande lagar och rutiner efterlevs.

Det bör även säkerställas att det finns fungerande rutiner för att se till att de styrdokument och mallar som hålls tillgängliga på intranätet är ändamålsenliga, aktuella och kvalitetssäkrade.

- Genomför regelbundna och systematiska uppföljningar av att gällande lagar och rutiner efterlevs avseende hantering av e-post.
- Upprätta rutiner för att säkerställa att de styrdokument som hålls tillgängliga på intranätet är ändamålsenliga, aktuella och kvalitetssäkrade. Exempelvis dokumentet "e-postregler för Krokoms kommun".
- Säkerställ att samtliga ledamöter och medarbetare erbjuds tillräcklig introduktion och utbildning avseende hanteringen av allmänna handlingar.

Östersund 2016-11-30

DELOITTE AB

Kjell Pettersson
Certifierad kommunal revisor
Uppdragsansvarig

Mattias Holmetun
Certifierad kommunal revisor

1. Inledning

1.1. Uppdrag och bakgrund

Offentlighetsprincipen är central för den svenska förvaltningen inom stat, landsting och kommun. Syftet med handlingars offentlighet, som regleras i tryckfrihetsförordningen, är att varje medborgare ska kunna inhämta information för att "främja ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning". Rätten till insyn anses också motverka maktmissbruk. Vissa begränsningar i insynen finns dock reglerade i lag.

Utifrån ovan beskrivna förhållanden är det viktigt att bra rutiner finns för att registrera handlingar inom styrelse och nämnder. Med anledning av detta har kommunens revisorer beslutat att granska dessa rutiner.

1.2. Revisionsfråga

Den övergripande revisionsfrågan är om kommunstyrelsens och socialnämndens rutiner för att registrera och hantera allmänna handlingar är tillfredsställande?

Kontrollmål:

- Hur ser ansvarsfördelningen och organisationen ut för mottagande och registrering av allmänna handlingar?
- Hur hanteras och besvaras inkomna handlingar?
- Vilka riktlinjer finns inom respektive styrelse och nämnd för hantering och registrering av allmänna handlingar?
- Hur säkerställer styrelsen och nämnden att lagstiftning och givna riktlinjer efterlevs?

1.3. Avgränsning

Granskningen avser kommunstyrelsen och socialnämnden avseende år 2016. Arkivering av allmänna handlingar berörs inte eftersom rutiner för arkivering nyligen har granskats av revisionen.

1.4. Revisionskriterier och metod

Underlag för bedömning är gällande lagstiftning och interna regelverk, policys och beslut beträffande dessa.

Vi har tagit del av styrande dokument och beslut och genomfört intervjuer med ansvariga tjänstemän. Granskningen har även omfattat begränsade stickprov på utgående och inkommande e-post.

Resultat

1.5. Lagstiftning

1.5.1. Tryckfrihetsförordningen

Av 2 kap, 3 §, tryckfrihetsordningen framgår "med handling förstås framställning i skrift eller bild samt upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel".

Enligt tryckfrihetsförordningen är handlingen allmän om den förvaras hos en myndighet, är inkommen till eller upprättad hos myndigheten. En handling är upprättad när den har expedierats till någon utanför myndigheten eller när ärendet till vilket handlingen hör har behandlats av myndigheten eller när den på annat sätt har färdigställts. Diarier, register och journaler räknas som upprättade så snart de är färdiga att tas i bruk. Det är inte nödvändigt att det börjat föras in uppgifter i dem.

1.5.2. Förvaltningslagen

Varje myndighet ska lämna upplysningar, vägledning och råd till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Ärenden som inkommer till myndigheten ska handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts. En handling anses ha inkommit till en myndighet den dagen då handlingen anländer till myndigheten eller kommer en behörig tjänsteman till handa.

1.5.3. Offentlighets- och sekretesslagen

Allmänna handlingar som innehåller sekretessbelagda uppgifter ska alltid registreras. Allmänna handlingar som är offentliga behövs inte registreras. De ska dock hållas ordnade så att det kan fastställas om handlingen är inkommen till eller upprättad hos myndigheten.

Lagstiftningen är teknikneutral vilket innebär att det inte har någon betydelse hur handlingar lagras. Alla allmänna handlingar omfattas, oavsett om det är traditionella pappershandlingar, e-post, databaser eller andra medier. Varje myndighet ska organisera sin dokumenthantering så att myndigheten upprätthåller god offentlighetsstruktur. Med det menas bland annat att alla handlingar i ett ärende ska finnas samlade och att ingen okontrollerad gallring sker. En ökad användning av e-post och IT-stöd har inneburit ett ökat behov av struktur på dokumenthanteringen och att fler personalgrupper får utbildning i offentlighetslagstiftningen.

1.5.4. Arkivlagen

Inom den kommunala förvaltningen ska det finnas en arkivmyndighet. I Krokoms kommun är kommunstyrelsen arkivmyndighet. Kommunstyrelsen har därigenom bland annat till uppgift att utöva tillsyn över att kommunens myndigheter följer rådande lagstiftning och bestämmelser.

1.6. Interna styrdokument

1.6.1. Dokumenthanteringsplaner

Varje nämnd ska upprätta och godkänna dokumenthanteringsplaner som gäller oavsett vilket medium handlingen finns på.

För hanteringen av elektronisk post har kommunstyrelsen fastställt dokumentet "Generell gallringsplan – Handbok till dokumenthanteringsplan

för e-post i Novell GroupWise” samt en dokumenthanteringsplan för e-post. Denna dokumenthanteringsplan tillämpas även av socialnämnden.

Hantering av övriga allmänna handlingar framgår av kommunstyrelsens och socialnämndens dokumenthanteringsplaner. Dessa är enligt uppgift inte fullständiga varför uppdatering pågår, både av kommunstyrelsens och socialnämndens dokumenthanteringsplaner.

1.6.2. Kontorshandbok

Inom kommunen finns en kontorshandbok som bland annat beskriver kommunens rutiner för hantering av allmänna handlingar. Handboken är beslutad av kommunstyrelsen och tillämpas även av socialnämnden.

Av kontorshandboken framgår vilka förutsättningar som gäller för att handlingar ska betraktas som allmänna och hur bedömning ska ske av om en uppgift i en allmän handling omfattas av sekretess. Vidare framgår hur handlingar ska registreras och vilka handlingar som kan hållas ordnade på annat sätt.

Rutinen omfattar även anvisningar för enhetlig registrering och formulering av ärendemeningar. Det framgår också vilka handlingar som skannas.

1.6.3. Rutiner för hantering av post

Av kontorshandboken framgår rutiner för hantering av post. I handboken hänvisas även till kommunens regler för hantering av e-post.

Inom kommunen sker sortering, öppning och registrering av post i huvudsak av särskilt utsedda funktioner. Varje tjänsteman ansvarar dock för att bevaka att personligt adresserad post öppnas snarast och att öppnad post hanteras enligt gällande krav på handläggningen.

Huvudregeln är att all inkommande post (papperspost, fax, e-post) ska öppnas så fort som möjligt vilket innebär samma dag som den kommer in. Detta gäller även post som är adresserad till enskilda tjänstemän och förtroendevalda.

Även hanteringen av skickad post framgår av kontorshandboken. Papperspost som ska skickas, och som utgör allmänna handlingar, lämnas till registrator för registrering.

Utgående elektronisk post, som utgör allmänna handlingar, ska skickas/ vidarebefordras till myndighetsbrevlådan eller skrivas ut och lämnas till registrator för registrering.

1.6.3.1. Fullmakter för öppning av post

För att all post ska kunna öppnas och diarieföras utan dröjsmål, även vid frånvaro som exempelvis semester, tjänsteresa eller sjukdom, rekommenderas alla anställda och förtroendevalda att lämna en fullmakt för öppnande av personligt adresserad post. En mall på fullmakt finns som bilaga till kontorshandboken.

Enligt de intervjuade har de ledamöter inom kommunstyrelsen, som har kommunala e-postkonton och personliga postlådor, och samtliga ledamöter inom socialnämnden, lämnat fullmakt för öppning av personligt adresserad post. I huvudsak alla medarbetare inom förvaltningarna har lämnat sådan fullmakt.

I mallen för lämnande av fullmakt ges följande alternativ för hanteringen av e-post:

- Jag förbinder mig hantera min e-post på något av följande sätt:
 - Jag ger fullmakt till registrator/postöppnare och dennes ersättare att öppna min e-post vid frånvaro.
 - Jag vidarebefordrar automatiskt e-posten till annan tjänsteman.

På fullmaktsdokumentet lämnas information om att den enskilde själv har det fulla ansvaret för att post öppnas varje dag om villkoren i fullmakt inte lämnas.

1.6.4. Rutiner för sociala medier

Sociala medier är ett samlingsbegrepp för olika internetbaserade sajter där besökarna bland annat delar kunskap och information. Exempel på sociala medier är bloggar och sociala nätverk.

I kommunens riktlinjer för användningen av sociala medier tydliggörs vad som gäller när kommunen använder sådana medier.

1.7. Uppföljning av regel- och rutinefterlevnad

Som beskrivits ovan ansvarar kommunstyrelsen (i egenskap av arkivmyndighet) för tillsynen över myndigheternas hantering.

Arkivmyndigheten ska utöva tillsyn över att myndigheterna fullgör sina skyldigheter enligt arkivlagen. Här ingår praktiskt taget alla moment i myndighetens informationshantering och arkivbildning. Arkivmyndighetens tillsyn ska utövas genom regelbunden inspektion hos myndigheterna.

Vid revisorernas tidigare granskning av kommunens arkivrutiner framkom att det inte genomförts någon regelbunden tillsyn.

Enligt de intervjuade genomförs inga regelbundna uppföljningar av om kommunens regler och rutiner för hantering av allmänna handlingar efterlevs.

1.8. Test av rutiner för hantering av allmän handling

För att kontrollera efterlevnaden av lagkrav och rutiner avseende hanteringen av allmänna handlingar har ett begränsat test av kommunens rutiner för hantering av e-post genomförts.

Vi har granskat ett begränsat urval av inkommande och utgående e-post, under oktober 2016, för ett urval av kommunstyrelsens och socialnämndens ledamöter samt tjänstemän inom kommunledningsförvaltningen och socialförvaltningen.

Det granskade urvalet visar att kommunens rutiner för hantering av e-post inte efterlevs fullt ut. E-post som inkommit till eller skickats från personliga e-postkonton har inte vidarebefordrats till myndighetsbrevlådor eller skrivits ut och överlämnats till registrator.

De intervjuade uppger att det är relativt sällan som e-post vidarebefordras till myndighetsbrevlådor eller lämnas över till registrator i utskrivet format.

2. Bedömning

Vi bedömer att kommunstyrelsens och socialnämndens rutiner för att registrera och hantera allmänna handlingar till viss del är tillfredsställande. Hanteringen av elektronisk post kan dock förbättras.

I kommunen finns ett antal styrdokument som beskriver hur allmänna handlingar ska hanteras. Kommunstyrelsen har bland annat beslutat om en kontorshandbok som beskriver hur allmänna handlingar ska hanteras. Kontorshandboken är till stora delar en sammanställning av andra styrdokument som finns tillgängliga på kommunens intranät.

I kontorshandboken hänvisas till dokumentet "e-postregler för Krokoms kommun". I detta regeldokument lämnas information som inte överensstämmer med kommunens övriga styrdokument eller gällande lagstiftning.

Som bilaga till kontorshandboken finns en mall avseende fullmakt för öppning av personligt adresserad post. Vi bedömer att mallen behöver ses över till den del som rör hanteringen av e-post. I stort sett samtliga anställda vid socialförvaltningen har lämnat fullmakt för registrator/postöppnare att öppna e-post vid medarbetarens frånvaro. Vi bedömer det som orimligt att registrator/postöppnare ska klara av att bevaka samtliga medarbetares epostbrevlådor vid deras frånvaro.

Kommunstyrelsen har beslutat om en särskild dokumenthanteringsplan, med tillhörande handbok, för hantering av elektronisk post. Dessa styrdokument tillämpas även av socialnämnden. Vår granskning (begränsat urval) av inkommande och utgående e-post visar dock att rutinerna för hantering av e-post inte efterlevs. Även de intervjuade uppger att det är relativt sällan som e-post överlämnas till registrator för registrering av allmänna handlingar. Vi bedömer att det finns anledning för kommunstyrelsen och socialnämnden att upprätta rutiner för regelbunden och systematisk uppföljning av att gällande lagar och rutiner efterlevs.

Det bör även säkerställas att det finns fungerande rutiner för att se till att de styrdokument och mallar som hålls tillgängliga på intranätet är ändamålsenliga, aktuella och kvalitetssäkrade.

2.1. Rekommendationer

Utifrån genomförd granskning lämnar vi följande rekommendationer.

- Genomför regelbundna och systematiska uppföljningar av att gällande lagar och rutiner efterlevs avseende hantering av e-post.
- Upprätta rutiner för att säkerställa att de styrdokument och mallar som hålls tillgängliga på intranätet är ändamålsenliga, aktuella och kvalitetssäkrade. Exempelvis dokumentet "e-postregler för Krokoms kommun".
- Säkerställ att samtliga ledamöter och medarbetare erbjuds tillräcklig introduktion och utbildning avseende hanteringen av allmänna handlingar.

Intervjuade

Sara Anselmby, Kanslichef

Birgitta Eriksson, Registrator

Sofie Eén, Nämndsekreterare

Berit Edlund, Registrator



Deloitte refers to one or more of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, a UK private company limited by guarantee ("DTTL"), its network of member firms, and their related entities. DTTL and each of its member firms are legally separate and independent entities. DTTL (also referred to as "Deloitte Global") does not provide services to clients. Please see www.deloitte.com/about for a more detailed description of DTTL and its member firms.

Deloitte provides audit, consulting, financial advisory, risk management, tax and related services to public and private clients spanning multiple industries. Deloitte serves four out of five Fortune Global 500® companies through a globally connected network of member firms in more than 150 countries bringing world-class capabilities, insights, and high-quality service to address clients' most complex business challenges. To learn more about how Deloitte's approximately 225,000 professionals make an impact that matters, please connect with us on [Facebook](#), [LinkedIn](#), or [Twitter](#).

This communication contains general information only, and none of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, its member firms, or their related entities (collectively, the "Deloitte network") is, by means of this communication, rendering professional advice or services. Before making any decision or taking any action that may affect your finances or your business, you should consult a qualified professional adviser. No entity in the Deloitte network shall be responsible for any loss whatsoever sustained by any person who relies on this communication.