

LANDSTINGS- REVISORERNA

Projektrapport
Nr 4/2007

Offentlighet och sekretess inom landstinget

- Dokumenthantering ses inte som en strategisk fråga. Ingen har givits ett samlat ansvar för rutiner, IT-stöd och regeltillämpning. En samlad handbok saknas för dokumenthanteringen.
- Handläggarnas kännedom om och tillämpning av befintligt regelverk är bristfällig. Det saknas rutiner för tillsyn, och utbildningsinsatser behövs. Sekretesslagens registreringskrav måste uppfyllas. Postöppningsrutiner och e-postrutiner måste ses över.
- Bristen på överblickbarhet och sökbarhet bland alla allmänna handlingar skapar ineffektiv dokumentation och försvårar insyn. SLL har flera delvis föråldrade och ineffektiva diariesystem som inte samverkar. Efter upphandling av nytt IT-stöd för ärendehantering av LSF ges nu möjligheter till en väsentlig förbättring.
- Vid vårdavtal med externa entreprenörer är det viktigt att landstingets krav på journalinformation och dokumenthantering noga regleras. SLL bör se över avtalen. Landstingsarkivets riktlinjer bör då betonas ytterligare.
- Vid avknoppningar måste arkivhanteringen noga regleras. Brister därvidlag kan leda till stora kostnader i efterhand.

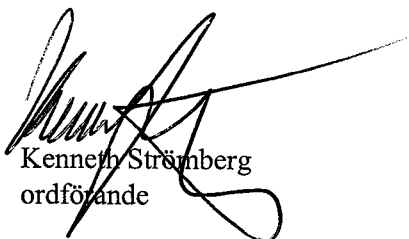
Landstingsstyrelsen

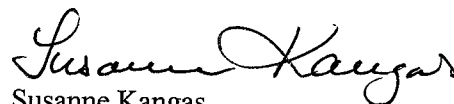
Rapport 4/2007. Offentlighet och sekretess inom landstinget

Revisorerna i revisorsgrupp I beslutade på möte 2008-01-31

- att överlämna rapporten till landstingsstyrelsen för yttrande senast 2008-05-23,
- att beakta rapporten i revisionsplaneringen för 2008 samt
- att förklara paragrafen för omedelbart justerad.

Härmed överlämnas rapporten.


Kenneth Strömberg
ordförande


Susanne Kangas
sekreterare

Offentlighet och sekretess inom landstinget

1. Bakgrund

Revisionsplanen för 2007 innehåller ett projekt med följande revisionsfrågor:

- Har SLL en effektiv och säker dokumenthantering?
- Uppfylls lagkrav på offentlighet och sekretess?

Det finns en särskild aspekt som är väsentlig i sammanhanget, nämligen när extern entreprenör utför eller övertar landstingsuppgifter. Har då landstinget en avtalsstyrning som tydligt reglerar ansvar och förfaringssätt?

För projektet har vi engagerat fackexpertis, Jurark AB, för kartläggning och bedömning tillsammans med revisionskontoret.

Granskningen har, förutom ett 15-tal intervjuer, också omfattat en enkät till landstingets samtliga förvaltningar och bolag med frågor kring offentlighet och sekretess. För arbetet med att konstruera enkäten och sammanställa enkätresultatet har WSP Analys & Strategi engagerats.

2. Revisionskontorets synpunkter

Jurark AB har i bifogade konsultrapport redovisat granskningsresultaten med sammanfattande iakttagelser och synpunkter, som revisionskontoret i allt väsentligt delar. Detta kan sammanfattas enligt följande:

- Den centralt placerade administrativa personalen, chefer och registratorer, har tillräckliga kunskaper om lag och rutiner. Det gäller inte alla handläggare och medicinsk personal.
- Dokumenthantering ses inte som en strategisk fråga. Ingen har givits ett samlat ansvar för rutiner, IT-stöd och regeltillämpning.
- De rutiner som finns följer lagens krav och intentioner, men avser oftast bara delar och enskilda moment. En samlad handbok saknas för dokumenthanteringen.
- Handläggarnas kännedom om och tillämpning av befintligt regelverk är bristfällig. Det saknas rutiner för tillsyn, och utbildningsinsatser behövs. Det gäller inte minst e-posthanteringen.

- Bristen på överblickbarhet och sökbarhet bland alla allmänna handlingar skapar ineffektiv dokumentation och försvårar insyn.
- SLL har flera delvis föråldrade och ineffektiva diariesystem som inte samverkar. Efter upphandling av LSF ges nu möjligheter till en väsentlig förbättring.
- Registreringen måste förbättras. Brev och e-post direkt till handläggare blir inte registrerade i tillräcklig omfattning. Sekretesslagens registreringskrav måste uppfyllas. Postöppningsrutiner och e-postrutiner måste ses över.
- Ett stort antal oavslutade ärenden i diarierna indikerar att bevaknings- och uppföljningsrutiner inte är tillförlitliga. Detta innebär risk att akter förkommer och att arkivläggningen störs.
- Vid vårdavtal med externa entreprenörer är det viktigt att landstingets krav på journalinformation och dokumenthantering noga regleras. SLL bör se över avtalen. Landstingsarkivets riktlinjer bör då betonas ytterligare.
- Vid avknoppningar måste arkivhanteringen noga regleras. Brister därvidlag kan leda till stora kostnader i efterhand.

En särskild fråga kring allmänhetens möjlighet till insyn är att partikanslierna har egna diariesystem, bredvid diariet vid landstingsstyrelsens förvaltning. Då insynsintresset i partikansliernas diariesystem rimligen är stort är det viktigt att statusen för dessa diariesystem bättre klarläggs och att rutinerna för hanteringen av handlingarna blir tydligare.

En viktig aspekt utifrån lagstiftningen är att allmänna handlingar som innehåller sekretesskyddade uppgifter måste registreras. För landstingen gäller undantag från registreringskravet för den stora mängden patientjournaler och för personakter inom färdtjänsten. Alltför många inkomna och upprättade handlingar blir inte registrerade, bl.a. beroende på brister i postöppningsrutinerna och blir därmed heller inte åtkomliga för insyn.

Detta medför att det förmodligen finns handlingar som omfattas av sekretess och som därför måste registreras enligt sekretesslagens regler, inte blir registrerade. För att råda bot på detta bör förvaltningarna inventera vilka typer av sekretessbelagda handlingar som kan finnas och i förekommande fall skapa rutiner för att se till att handlingarna registreras.

En stor del av de beskrivna delarna i att få en mer effektiv dokumenthantering är gemensamma för landstingets förvaltningar och bolag. I konsultens rapport nämns olika goda exempel från förvaltningar och bolag till hjälp i ett utvecklingsarbete. Konsultrapporten och dess bilagor innehåller också konkreta exempel på hur dokumenthantering och allmänhetens möjligheter till insyn kan förbättras.

Över huvud taget skulle en gemensamt upprättad konkret rutinhandbok inom landstinget, som omfattar alla moment "från ax till limpa", kunna bidra till en ökad kvalitet i dokumenthanteringen, och till ökade möjligheter att underlätta för allmänheten att få berättigad insyn. Jämför med Landstingsarkivets roll och goda insatser när det gäller arkivfrågor!

Landstingsstyrelsens förvaltning, LSF, har nyligen avslutat upphandlingen av ett nytt IT-stöd för diarie-, ärende- och dokumenthantering, med optionsmöjligheter för landstingets förvaltningar och bolag. Därmed är förutsättningarna, efter LSF:s grundläggande arbete med det nya systemet, goda inom landstinget för att se över och effektivisera dokumenthanteringen i ett helhetsperspektiv.

Konsultens rapport där iakttagelser och synpunkter har utvecklats närmare återfinns i bilaga 1 med underbilagor, medan resultaten från den genomförda enkäten redovisas i bilaga 2.



Bo Ericson
projektledare

Revisionsrapport

Offentlighet och sekretess

Granskning av hur Stockholms läns landsting lever upp till
offentlighetsprincipen

Januari 2008

Claes Björkstedt, Per Matsson och Sirpa Rundström
JurArk AB

Innehåll

1 Konsultens sammanfattande iakttagelser och synpunkter.....	4
1.1 Allmänhetens möjlighet till insyn – underlättas den med hjälp av Internet?.....	4
1.2 Ges adekvat utbildning om offentlighet, sekretess och landstingets regler och rutiner?.....	4
1.3 Har landstinget ett ändamålsenligt utnyttjande av diariesystemet?	5
1.4 Hur är bevakning och uppföljning av oavslutade ärenden?	5
1.5 Vad händer med insynen när extern entreprenör utför eller övertar landstingsuppgifter?...	6
2 Uppdraget.....	6
2.1 Genomförandet.....	7
3 Inledning.....	7
3.1 Lagstiftningen och dess syften	7
3.1.1 Offentlighet	7
3.1.2 Sekretess.....	7
3.1.3 Registrering och ordning.....	7
3.2 Förutsättningar för insyn och effektiv dokumenthantering.....	8
4 Iakttagelser och synpunkter utifrån granskningen	8
4.1 Överensstämmer landstingets rutiner och riktlinjer med gällande lagstiftning? Är landstingets regler kända och tillämpas de?.....	8
4.1.1 Om rutiner och riktlinjer	8
4.1.1.1 Centralt utfärdade regler/rutiner och riktlinjer	8
4.1.1.2 Lokalt utfärdade regler/rutiner och riktlinjer	9
4.1.2 Resultat av intervjuer och enkät angående rutiner	10
4.1.3 Ansvaret för regler och rutiner	10
4.1.4 Synpunkter	10
4.1.5 Vad gör landstingsstyrelsen och dess förvaltning LSF för att underlätta offentlighet och sekretess?.....	11
4.1.5.1 Synpunkter	11
4.1.6 Hur är bevakning och uppföljning av oavslutade ärenden?	11
4.1.6.1 Synpunkter	12
4.2 Allmänhetens möjlighet till insyn?	12
4.2.1 Att hitta handlingar via hemsidan	12
4.2.1.1 Synpunkter på möjligheterna att söka handlingar via hemsidan.....	12
4.2.2 Diarier på Internet	13
4.2.2.1 Synpunkter på diarier på Internet	13
4.2.3 Kontaktuppgifter via telefon eller hemsida.....	13
4.2.4 Vad händer när man ringer?	14
4.2.5 Partikansliernas diarier.....	14
4.2.5.1 Synpunkter	14
4.3 Har landstinget ett ändamålsenligt utnyttjande av diariesystemet? Hur är bevakning och uppföljning av oavslutade ärenden?.....	15
4.3.1 Hur ändamålsenligt är IT-stödet för diariet?.....	15
4.3.2 Hur fungerar diariesystemet i stort?	15
4.3.2.1 Postöppning.....	15
4.3.2.2 E-post	15
4.3.2.3 Övriga handlingar som upprättas	16
4.3.2.4 Diariet och registrering.....	16
4.3.2.5 Utlämnande av allmänna handlingar.....	16
4.3.3 Synpunkter	17
4.3.3.1 Synpunkter om IT-stöd för diarierna.....	17
4.3.3.2 Synpunkter på diariesystemens ändamålsenlighet i ett vidare perspektiv	17

4.3.3.3 Synpunkter på registratorns roll	17
4.4 Ges adekvat utbildning om offentlighet, sekretess och landstingets regler och rutiner? ...	18
4.4.1 Resultat av enkäter och intervjuer	18
4.4.2 Ansvar för utbildning	19
4.4.3 Synpunkter	19
4.5 Vad händer med insynen när extern entreprenör utför eller övertar landstingsuppgifter?.	19
4.5.1 Allmänt.....	19
4.5.2 Landstingets avtal.....	20
4.5.3 Övriga kommentarer i samband med avtalsskrivning.....	20
4.5.4 Synpunkter	21
Bilaga 1 Genomförda intervjuer.....	22
Bilaga 2 Hitta handlingar via hemsidan	23
Bilaga 3 Legala förutsättningar i samband med privatisering m.m.	25
Bilaga 4 Exempel på avtalsskrivningar i samband med privatisering	27

1 Konsultens sammanfattande iakttagelser och synpunkter

JurArk AB har på uppdrag av Landstingsrevisorerna granskat huruvida internt upprättade rutinbeskrivningar och styrdokument överensstämmer med gällande lagstiftning, huruvida landstingets avtal med entreprenörer tar hänsyn till offentlighetslagstiftningen och hur offentlighetsprincipen fungerar i praktiken hos landstingets verksamheter i dag. Granskningen har genomförts under oktober och november 2007 genom 15 intervjuer och enkäter ställda till samtliga förvaltnings-/bolags kanslichefer motsv.

Vår bedömning är att man inom landstinget inte ser dokumenthanteringen, dvs. den totala hanteringen av allmänna handlingar, inklusive diarie- och ärendehanteringen, som en strategisk fråga. Den har i stället överlåtits till i och för sig kompetenta registratorer/arkivanvariga m.fl. I dag har ingen funktion i uppdrag att gemensamt för landstinget utveckla rutiner, ta fram IT-stöd och följa upp hur regelverket på detta område tillämpas, motsvarande den roll Landstingsarkivet har när det gäller arkivfrågor.

Inom landstinget saknas en helhetssyn på dokumenthanteringen. De rutiner och riktlinjer som finns följer lagens krav och intentioner. Många av dessa omfattar dock endast ett visst moment av dokumenthanteringen, t.ex. e-post, anmälningsärenden, utlämnande av allmän handling etc. I flera fall handlar det också mera om information än regler och rutiner. Kvaliteten på dokumenthanteringen skulle troligen öka inom hela landstinget om det fanns en gemensamt upprättad konkret rutinhandbok.

Över lag ger enkät och intervjusvar en bild av att man uppfattar att rutiner och regler är mer kända än vad de är. Regler och rutiner, i den mån de finns, är kända och tillämpas i den centrala administrationen. Längre ut i organisationen är kännedomen om eller tillämpningen av rutiner och regler bristfällig enligt de kommentarer som kommit fram vid intervjuerna. Det saknas rutiner för tillsyn av hur reglerna tillämpas.

Konsekvenserna blir att man inte fångar upp alla allmänna handlingar och gör dem sökbara. Därmed minskar allmänhetens möjligheter till insyn. Troligen innebär detta negativa följder även för den interna effektiviteten.

1.1 Allmänhetens möjlighet till insyn – underlättas den med hjälp av Internet?

De handlingar som går att söka på nätet är ett antal verksamheters protokoll samt två nämnders diaries. Navigeringen och sökfunktionerna på hemsidan bör göras mer användarvänliga. Allmänhetens möjlighet till insyn i landstingets verksamhet skulle öka om samtliga diaries fanns tillgängliga med registrerade dokument direkt sökbara på nätet.

1.2 Ges adekvat utbildning om offentlighet, sekretess och landstingets regler och rutiner?

Både intervjuerna och enkätsvaren redovisar en bild där landstinget brister i sina utbildningsinsatser. Med undantag för Landstingsarkivets utbildningar är det alltför lite proaktiva utbildningsinsatser som erbjuds. De utbildningsinsatser som förekommit är adekvata för sakområdet.

Utbildningsinsatser som rör konkret dokumenthantering, som e-posthantering och registrering, borde utökas och omfatta fler medarbetare längre ut i organisationen.

Landstingsstyrelsen eller någon annan central funktion bör få i uppdrag att stötta förvaltningarna/bolagen i deras ambitioner när det gäller att personalen får relevant utbildning.

1.3 Har landstinget ett ändamålsenligt utnyttjande av diariesystemet?

Inom landstinget finns idag flera olika diariesystem som inte samverkar. Detta är inte ändamålsenligt, vare sig utifrån medborgarnas behov av förbättrad insyn, ur organisationens perspektiv för ett effektivt arbetssätt eller från kostnadssynpunkt. Flera av systemen är dessutom föråldrade och har inte den funktionalitet som idag krävs för ett effektivt arbetssätt.

Inte heller användningen av de befintliga systemen är enligt vår mening ändamålsenlig, då de flesta av systemen endast används till att registrera in ärenden och inte så mycket mer. Bara ett fåtal kopplar digitala handlingar till diariet med direktåtkomst och ännu färre skannar in inkommande handlingar och kopplar till diariet. Diarierna används inte heller som stöd i nämndsadministration. På flera håll är det endast registrator som har direkt tillgång till de elektroniska diarierna.

Det nya ärendehanteringssystem som Landstingsstyrelsens förvaltning och HSN just har upphandlat kommer förhoppningsvis att möjliggöra ett mer ändamålsenligt utnyttjande av systemet. Om flera förvaltningar/bolag kommer att arbeta i samma system torde detta medföra ytterligare effektivitetsvinster, under förutsättning att rutiner tas fram eller ses över. Det ges då möjligheter och anledning till samordning av rutiner för hantering. Ett modernare system kan dessutom erbjuda bättre stöd i flera moment av ärende- och dokumenthanteringen.

Om man vidgar perspektivet till hela diariesystemprocessen kan man sammanfatta bilden med att det som kommer till registrator hanteras på det sätt som medges utifrån den funktionalitet som finns i IT-stödet. Det som brister är att tjänstemännen inte ser till att handlingar som kommer öppnade direkt till mottagaren, via brev eller e-post, samt handlingar som de själva upprättar, blir registrerade i tillräcklig omfattning. Här uppfylls inte alltid sekretesslagens registreringskrav.

Rutinerna kring postöppning, hantering av e-post i individuella tjänstebrevlådor och alla tjänstemäns ansvar att se till att de handlingar som de tar emot och upprättar i förekommande fall blir registrerade behöver stramas upp och konkretiseras. Tjänstemännen måste också få utbildning/information.

1.4 Hur är bevakning och uppföljning av oavslutade ärenden?

Det faktum att ett så stort antal ärenden är oavslutade över så lång tid tyder på att det inte finns någon tillförlitlig bevaknings- och uppföljningsrutin för att avsluta ärenden.

Följden av detta blir att det är svårt att avgöra status på de handlingar som skapats internt, vilket skapar osäkerhet när det gäller vilka handlingar som lämnas ut på begäran. Det stör även arkivläggningen av diariesystemhandlingar om det blir stora luckor i serierna vid leverans. Dessutom finns en risk för att handlingar till slut förkommer om de blir liggande i årtal hos handläggare på förvaltningen.

Dokumenterade rutiner för uppföljning av att oavslutade ärenden blir både formellt avslutade och avslutade i diariet skulle vara ett stöd för en effektivare hantering.

1.5 Vad händer med insynen när extern entreprenör utför eller övertar landstingsuppgifter?

I vårdavtal och överlåtelseavtal mellan SLL som beställare respektive utförare å ena sidan och privat vårdgivare å andra sidan finns skrivningar om hur journalinformation ska föras över från landstinget till vårdgivaren, endera i form av kopior eller som tidsbegränsat lån. Det finns även skrivningar som rör förfarandet när en landstingsverksamhet avslutas i samband med överförande av verksamhet till privat vårdgivare.

I avtalsvillkoren för vårdavtalet finns oklarheter i formuleringarna vad rör förfarandet vid avtalets upphörande. Däremot finns inga egentliga skrivningar om hur insyn i andra handlingar än patientjournaler kan säkras. De avtalskrav som ställs på vårdgivaren beträffande journalhantering och övriga handlingar samt utlämnande av information är ändamålsenliga. Landstinget bör se över vårdavtal och överlåtelseavtal vad gäller överförande av journalinformation och förfarande vid avtalets upphörande så att de överensstämmer och lätt kan tolkas av parterna. Landstingsarkivets synpunkter i samband med avtalskrivning och avtalsupphörande bör betonas tydligare.

I de fall man inte tar hänsyn till de konsekvenser en avknoppning kan få för arkivhanteringen kan det bli fråga om stora kostnader att i efterhand strukturera och förvara arkiven.

2 Uppdraget

Revisionskontoret vid Stockholms läns landsting (SLL) har givit JurArk AB i uppdrag att i enlighet med Revisionskontorets projektplan för projekt ”Offentlighet och sekretess” biträda Revisionskontoret med granskning av hur landstinget lever upp till offentlighetslagstiftningens krav. Granskningen består av tre olika men sammanfallande delmoment:

- Granskning av internt upprättade rutinbeskrivningar och styrdokument beträffande offentlighet och sekretess. Granskningen ska visa i vilken mån dessa överensstämmer med gällande lagstiftning
- Granskning av entreprenörsavtal avseende i vad mån avtalen är utformade så att entreprenörerna tillfredsställande tillgodoser lagens krav på offentlighet, sekretess och tillgänglighet
- Lägesrapport om hur offentlighetsprincipen (och sekretess) fungerar i praktiken i verksamheterna i landstinget idag.

Landstingets hantering av arkivfrågor enligt arkivlagen har inte ingått i uppdraget, annat än vad gäller granskningen av landstingets avtal med externa utförare.

Projektledare har varit Bo Ericson, Revisionskontoret vid SLL. Uppdraget har genomförts av Per Matsson, Sirpa Rundström och Claes Björkstedt inom JurArk AB.

2.1 Genomförandet

Granskningen har genomförts under oktober till december 2007 genom revisionskontorets enkät till kanslichef/motsvarande med ansvar för diariefrågor i samtliga förvaltningar och bolag inom landstingskoncernen. Granskningen har också omfattat djupintervjuer med utvalda enheters chefer och registratorer för att samla in information till en lägesrapport om hur dokumenthantering, offentlighet och sekretess fungerar i praktiken i verksamheterna i landstinget idag. Enkäterna och intervjuerna ska också ge en bild av utbildningsinsatser/-behov, efterlevnad av lagar och regler samt uppföljning av regelverkets efterlevnad.

Konsulten har också granskat om av landstinget tillhandahållna regler, riktlinjer, rutinbeskrivningar och styrdokument om postöppning, e-post, registrering etc. överensstämmer med lagens krav och om de är ändamålsenliga. Dessutom har granskats om entreprenörsavtal är utformade så att externa entreprenörer ska tillgodose lagens krav på offentlighet, sekretess och tillgänglighet i de fall allmänna handlingar skulle förvaras av entreprenören.

3 Inledning

3.1 Lagstiftningen och dess syften

3.1.1 Offentlighet

Offentlighetsprincipen, dvs. här rätten att ta del av allmänna handlingar, är en viktig del av tryckfriheten. Den syftar ytterst till att säkerställa ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning och är ett viktigt medel för insyn i och kontroll av offentligt styrd verksamhet. De grundläggande bestämmelserna om allmänna handlingars offentlighet, insynsrätten, återfinns i 2 kap Tryckfrihetsförordningen (TF 2). Fri tillgång till allmänna handlingar är en förutsättning för att offentlighetsprincipen skall kunna fungera i realiteten. Den som önskar ta del av en allmän handling får kontakta en myndighet och be att få titta på handlingar som myndigheten förvarar.

3.1.2 Sekretess

Principen om allmänna handlingars offentlighet kan inte upprätthållas utan inskränkningar, mot bakgrund av de enskilda och allmänna intressen som kan finnas. Ibland väger behovet av skydd över och inskränkningar i insynen finns i Sekretesslagen (SkrL). Sekretesslagen reglerar vilka uppgifter som kan omfattas av sekretess, anger hur lagen ska tillämpas, för vem den gäller och hur handlingar med hemliga uppgifter ska hanteras.

3.1.3 Registrering och ordning

I 15 kap. 1 och 2 §§ SkrL finns grundläggande krav som syftar till att de allmänna handlingar som finns hos myndigheten snabbt och enkelt ska kunna tas fram. Syftet med att registrera allmänna handlingar är att skapa sökhjälpmedel/sökmöjligheter och en strukturerad förvaring. Där framgår att allmänna handlingar omgående ska registreras eller hållas organiserade på ett sådant sätt att man lätt kan fastställa om handlingen har kommit in eller upprättats.

Allmänna handlingar som innehåller sekretesskyddade uppgifter måste registreras, medan det beträffande offentliga handlingar räcker att de förvaras på ett strukturerat sätt. Undantag från registreringskravet finns för vissa sekretesskyddade handlingar som förekommer i stor mängd hos en viss myndighet och framgår av 5 § sekretessförordningen. För landsting gäller detta bl.a. för patientjournaler och för personakter inom färdtjänsten.

3.2 Förutsättningar för insyn och effektiv dokumenthantering

- Att organisationen fångar upp de handlingar som kommer in och upprättas och har kännedom om vilka handlingar som faktiskt finns i organisationen.
- Att handlingarna registreras, ordnas och förvaras på ett strukturerat sätt och att det finns sökingångar till handlingarna.
- Att det finns ett bra IT-stöd både för att registrera handlingar och för återsökning.
- Att det finns kunskap om och respekt för lagens regler och att det finns enhetliga dokumenterade rutiner för hanteringen av handlingar som stöd för att följa lagarna.
- Att det finns kännedom om dokumenthanteringsrutinerna, att rutinerna efterlevs och att det sker någon form av kvalitetskontroll på efterlevnaden.
- Att det finns tydlig information till allmänheten hur man kan få tillgång till allmänna handlingar.
- Att tjänstemännen har kunskap om och rutiner till stöd för att snabbt och säkert bedöma utlämnande av allmänna handlingar.

4 Iakttagelser och synpunkter utifrån granskningen

4.1 Överensstämmer landstingets rutiner och riktlinjer med gällande lagstiftning? Är landstingets regler kända och tillämpas de?

4.1.1 Om rutiner och riktlinjer

En förutsättning för att allmänhetens insyns rätt ska fungera, liksom för en effektiv intern dokumenthantering som stöd i verksamhet, ärendehandläggning och beslutfattande, är att det finns dokumenterade rutiner. Rutinerna bör omfatta alla moment i dokumenthanteringen från att en handling kommer in eller upprättas till slutarkivering/gallring. Rutinerna bör vara enhetliga inom landstinget för att borga för rättssäkerhet och kontinuitet. De bör också vara konkreta för att skapa en säkerhet för tjänstemännen i hanteringen. Därutöver krävs att tjänstemännen känner till och tillämpar rutinerna.

4.1.1.1 Centralt utfärdade regler/rutiner och riktlinjer

Arkivhandboken är det enda centralt utfärdade styrdokumentet för dokumenthantering. Arkivhandbokens innehåll går ”från ax till limpa”, dvs. från postöppning till slutarkivering. De avsnitt som är intressanta utifrån granskningsuppdraget är kapitlen om ”Offentlighet och sekretess”, ”Diarieföring och ärendehantering” och ”Privatiseringar och nya driftsformer”.

Kapitlet om offentlighet och sekretess ger en god information och orientering om lagstiftningen kring offentlighetsprincipen. Det ger också en övergripande bild av sekretesslagstiftningen. Även kapitlet om privatiseringar och nya driftsformer är informativt. Däremot finns i dessa två avsnitt inga konkreta hanteringsanvisningar.

Kapitlet om diarieföring och ärendehantering är en handfastare hjälprea för hur man kan göra. Det utgör däremot inte en rutinbeskrivning, utan snarare en samling goda förslag till åtgärder.

Förklaringen till att det saknas mer konkreta rutiner att följa är att Landstingsarkivet inte har något mandat att föreskriva de andra myndigheterna något utanför det som ingår i arkivmyndighetens ansvarsområde enligt arkivreglemente och arkivlag.

4.1.1.2 Lokalt utfärdade regler/rutiner och riktlinjer

Det finns en del lokalt utfärdade regler och riktlinjer. De flesta av dessa är mer information om lagens krav än styrande regler och rutiner. Av givna skäl finns också fler rutiner och riktlinjer som rör hanteringen av dokument inom vården (patientjournaler och patientrelaterad dokumentation i övrigt) än som rör allmän administrativ verksamhet.

De lokala rutiner och riktlinjer som finns följer lagens krav och intentioner. Många av dessa omfattar dock endast en viss del av dokumenthanteringen, t.ex. e-post, anmälningsärenden, utlämnande av allmän handling etc. I flera fall handlar det också mer om information än om regler och rutiner.

I de flesta fall har man nog tagit fram en rutin/information när bristen på rutiner blivit påtaglig och inte i ett proaktivt syfte för att skapa goda rutiner som stöd för internt arbete, allmänhetens insyn, kontinuitet och säkerhet.

Mycket av informationen/riktlinjerna är av äldre datum (eller odaterade), men då de i första hand redovisar lagens krav är de i överensstämmelse med lagstiftningen, som inte ändrats i någon större utsträckning. Dessutom är det ofta svårt att avgöra vem som utfärdat rutinerna/riktlinjerna. Det finns få interna riktlinjer som rör t.ex. e-posthantering.

Det finns även några riktigt bra rutinbeskrivningar/riktlinjer som tjänar att lyftas fram. Locums "Handbok för dokumenthantering" och Stockholms konserthusstiftelses "Arkivhandledning" innehåller konkreta rutiner, färdtjänstens "Offentlighet, sekretess och tystnadsplikt på Färdtjänsten" har mer karaktären av information, SLSO:s instruktion "Utlämnande av allmän handling", "Riktlinjer/instruktion för e-post och Internet", som finns med snarlik text hos Danderyds sjukhus AB, SLSO och Södersjukhuset AB innehåller bra information om vad som gäller, däremot saknas instruktioner om hur man ska göra. Flera vårdcentraler har konkreta rutiner för postöppning och övrig hantering av läkarnas post vid frånvaro.

Vid de flesta intervjuerna har det framkommit ett behov av flera dokumenterade rutiner som stöd för att leva upp till lagens krav. På Danderyds sjukhus menar ledningen att det fungerar bra utan dokumenterade rutiner. Registratorns svar tyder på att sådana rutiner vore ett stöd för hanteringen av handlingar inom organisationen.

Noteras bör att inom SL pågår ett stort projekt, där dokumenthanteringsfrågorna med rutiner och riktlinjer lyfts fram. Landstingsstyrelsens förvaltning utarbetar en ärendeguide.

4.1.2 Resultat av intervjuer och enkät angående rutiner

Både i enkäten som skickats ut till ansvariga chefer och vid intervjuerna med chefer och registratorer har det ställts frågor om regler och rutiner utfärdade av landstinget centralt samt lokalt av den egna myndigheten (förvaltningen)/bolaget. Svaren från framförallt enkäterna (som inte ska övertolkas, då inga kompletterande uppgifter kunnat lämnas) väcker funderingar om man jämför dem med intervjusvar och sammanställningar av de lokala rutiner som Landstingsarkivet kunnat spåra upp från olika förvaltningar/bolag.

Landstingsarkivet har lyckats sprida kunskap både om att "Arkivhandboken" finns och om dess innehåll. 91% av de tillfrågade i enkäten känner väl eller delvis till innehållet i arkivhandboken.

När det gäller lokalt utfärdade regler och rutiner kan man konstatera skillnader. Vid frågan om det finns lokala rutinbeskrivningar för diarieföring svarar 86% ja (det betyder i absoluta tal alla utom tre). Vid intervjuer med sex förvaltnings-/bolags registratorer säger sig ingen ha lokala rutinbeskrivningar och vi har endast fått in två rutinbeskrivningar där detta tydligt ingår och ytterligare en som välvilligt tolkat innehåller något om diarieföring.

Enkätsvaren visar genomgående att man verkar tro att det finns fler regler/rutiner upprättade eller hoppas att det finns det jämfört med den bild vi fått vid intervjuerna. Vid samtliga intervjuer utom en har chefs och registratorns bild av hur det står till med rutiner varit överensstämmande. Även när vi jämfört enkätsvaren med inventeringen av rutiner som Landstingsarkivet bistått oss med har enkäterna visat en positivare bild än inventeringen.

4.1.3 Ansvar för regler och rutiner

Av både enkäterna och intervjuerna framgår att ansvaret för regler och rutiner ligger på respektive förvaltning/bolag och drygt 60 % av de som besvarat enkäten svarar också att det är så det bör vara. Vid några av intervjuerna uttalas dock en önskan om centrala riktlinjer från landstingsstyrelsen eller annan som fått uppdraget.

4.1.4 Synpunkter

Arkivhandboken är det enda centralt utfärdade styrdokumentet för dokumenthantering som går "från ax till limpa", dvs. från postöppning till slutarkivering. Men då Landstingsarkivet inte har något mandat att föreskriva de andra myndigheterna något utanför det som ingår i arkivmyndighetens ansvarsområde enligt arkivreglemente och arkivlag är stora delar av arkivhandboken att se som information och goda råd.

De lokala rutiner och riktlinjer som finns följer lagens krav och intentioner. Många av dessa omfattar dock endast ett visst moment av dokumenthanteringen, t.ex. e-post, anmälningsärenden, utlämnande av allmän handling etc. I flera fall handlar det också mera om information än regler och rutiner.

Kvaliteten på dokumenthanteringen skulle troligen öka inom hela landstinget om det fanns en gemensamt upprättad konkret rutinhandbok.

Över lag ger enkät och intervjusvar en bild av att man uppfattar att rutiner och regler är mer kända än vad de är.

4.1.5 Vad gör landstingsstyrelsen och dess förvaltning LSF för att underlätta offentlighet och sekretess?

Landstingsstyrelsens förvaltning, LSF, har idag inget uttalat uppdrag eller mandat att leda eller styra andra än den egna förvaltningen vad beträffar dokumenthantering och efterlevande av offentlighetslagstiftningen.

Det som görs och kan komma andra till godo är upphandlingen av ett nytt ärendehanteringssystem till LSF och allt som kommer i dess spår i form av mallar, rutiner etc.

4.1.5.1 Synpunkter

I en organisation med två så tydliga huvudverksamheter, sjukvård och kollektivtrafik, som landstinget har är det förståeligt att det är huvudverksamheternas dokumentation som prioriteras. Troligtvis är rutinerna kring hantering av t.ex. patientjournaler både mer kända och tillämpade än motsvarande för allmänna administrativa handlingar. Det kan bero på att patientjournallagen ställer konkreta krav på hanteringen, till skillnad från offentlighetslagstiftningen, och att man har ett IT-stöd som är anpassat till verksamheten.

Därför finns det skäl att underlätta för förvaltningar och bolag inom landstinget att också hantera andra handlingar på ett sätt som både är effektivt och lagligt. Lämpligt vore att en central funktion som har dokumenthantering som huvudverksamhet ansvarade för utveckling av styrande regler, rutiner, IT-stöd m.m. på samma sätt som ansvaret för arkivfrågorna ligger på en central funktion, Landstingsarkivet. Den primära frågan är inte den organisatoriska hemvisten för en sådan funktion utan uppdragsformuleringen och att använda rätt kompetens till rätt saker.

4.1.6 Hur är bevakning och uppföljning av oavslutade ärenden?

Avslut av ärenden sker normalt på handläggarens initiativ. Vid avslut kontrollerar registrator (i de flesta fall om tiden tillåter) att akten är komplett och jämför aktens innehåll med noteringarna i diariet och gör eventuella kompletteringar. Enligt registratorerna finns ingen skriven rutin om detta, men så verkar det fungera.

Problemen uppstår när handläggaren inte tar initiativ till avslut av ärenden. Samtliga intervjuade sade sig ta ut balanslistor till handläggare eller chefer med lite olika intervall. På detta sätt får man in och kan avsluta ärenden i diariet som i praktiken redan är avslutade, men som handläggaren underlåtit att avsluta. Enkäten visar att alltför många ärenden förblivit öppna. Då vi vid intervjuerna begärt in listor på de tio äldsta ärendena för att se vad de handlar om, är det i vissa fall uppenbart att dessa ärenden inte längre är under handläggning.

Det tycks inte finnas någon rutin för hur handläggare/chef ska agera när ett ärende ligger öppet i årtal utan pågående handläggning. En rutin för avslut, beslut om ad acta-läggning eller beslut om avslut av handläggare/chef eller politiker skulle kunna råda bot på de stora mängderna öppna ärenden. För närvarande finns det enligt enkäten 6 026 ärenden som är öppna sedan 2005 och det äldsta öppna ärendet är från 1992.

Av svaren på frågorna i enkäten om oavslutade ärenden och uppföljning får man en något annan bild. På frågan om man gör någon systematisk uppföljning av öppna ärenden svarar 86% att de har en systematisk uppföljning. Det motsäger den bild vi fått vid intervjuerna.

Följder av att ärenden ligger öppna över flera år utan att det sker något utredningsarbete eller handläggning kan bli att det är svårt att avgöra status på de handlingar som skapats internt, vilket kan påverka vilka handlingar som lämnas ut på begäran. Det är också svårt att i efterhand fastställa när handlingar kommit in eller upprättats.

Den ständiga stora mängden oavslutade ärenden som finns hos vissa förvaltningar/bolag är också ett hinder för ett effektivt arbete i diariet, där ibland extra hjälp måste tas in för att gå igenom och avsluta oavslutade ärenden.

Det stör även arkivläggningen av diarietförda handlingar om det blir stora luckor i serierna vid leverans. Dessutom finns en risk för att akter till slut förkommer om de blir liggande i årtal hos handläggare på förvaltningen.

4.1.6.1 Synpunkter

Bevakning av oavslutade ärenden sker på de flesta håll genom att registrator en eller ett par gånger per år skriver ut en "balanslista" över oavslutade ärenden, som sedan lämnas till handläggare eller chef. Vad som därefter sker är mer ovisst. Eftersom det i flera av diarierna finns ett flertal mycket gamla ärenden öppna tyder det på att det inte finns någon rutin för att se till att ärenden blir avslutade (rent formellt inte bara i diariet) när det inte sker någon handläggning i dem längre.

Följden av detta blir att det är svårt att avgöra status på de handlingar som skapats internt, vilket skapar osäkerhet när det gäller vilka handlingar som lämnas ut på begäran. Det stör även arkivläggningen av diarietförda handlingar om det blir stora luckor i serierna vid leverans. Dessutom finns en risk för att akter till slut förkommer om de blir liggande i årtal hos handläggare på förvaltningen.

Dokumenterade rutiner för uppföljning av att oavslutade ärenden blir både formellt avslutade och avslutade i diariet skulle vara ett stöd för en effektivare hantering.

4.2 Allmänhetens möjlighet till insyn?

Grundförutsättningar för att insynsrätten ska kunna tillgodoses är att allmänheten enkelt kan få information om vart man vänder sig om man vill ta del av allmänna handlingar och att man kan få information om vilken typ av handlingar som landstingets olika myndigheter, avdelningar och enheter förvarar. Vi har tittat på SLL:s hemsida både på möjligheten att ta del av handlingar direkt via Internet och på uppgifter om hur man kan kontakta landstinget för att begära ut allmänna handlingar.

4.2.1 Att hitta handlingar via hemsidan

De handlingar som går att söka på SLL:s hemsida är ett antal verksamheters protokoll samt två nämnders diariet. Dessa hittar man på hemsidan under en sökfunktion med fliken *Hitta ärenden*. Under fliken finns sökfunktioner för *Offentliga handlingar* (häri de två diarierna), *Sök politiska beslut* och *Ärenden via politiska organ*.

Ytterligare synpunkter på hur information kan förbättras finns i underbilaga 2.

4.2.1.1 Synpunkter på möjligheterna att söka handlingar via hemsidan

Det finns en hel del bra information på hemsidan under *Hitta ärenden*, däremot kunde informationen struktureras annorlunda för att underlätta för besökaren. Det är däremot svårt

att få reda på vilka handlingar man kan söka och att hitta själva sökfunktionen, dvs. navigera på SLL:s hemsida och i förekommande fall andra nämnders/bolags hemsidor som det hänvisas till. Själva sökfunktionen är i de flesta fall lättbegriplig.

Sök politiska ärenden och beslut är en obegriplig funktion i sin nuvarande form.

4.2.2 Diarier på Internet

I dagsläget är det bara landstingsstyrelsens förvaltning och hälso- och sjukvårdsnämnden som har sitt diarium utlagt på Internet. När man väl hittat *Sök i diariet* är det mycket enkelt att söka. Sökningen sker likadant oavsett man söker på handling eller ärende. Idag kan man endast se vilka handlingar som diariesförts, däremot finns ingen länk till de diariesförda handlingarna.

Registratorerna på LSF ansåg att det var många som var inne och tittade i LSF:s diarium då förfrågningar från allmänheten om handlingar ökat. Även registratorerna på HSN säger sig få färre telefonsamtal från journalister och att allmänheten refererar till diarienummer när de ställer frågor eller begär ut handlingar vilket skulle kunna betyda att man informerat sig på nätet.

4.2.2.1 Synpunkter på diarier på Internet

Idag finns LSF:s och HSN:s diarier tillgängliga på Internet. Det är bara själva diarierna som det finns direktåtkomst till. För att se på de diariesförda handlingarna måste man vända sig till respektive nämnds registrator.

Allmänhetens möjlighet till insyn i landstingets verksamhet skulle öka om samtliga diarier fanns tillgängliga med registrerade dokument direkt sökbara på nätet. Det kan dock finnas hinder för detta på grund av sekretess eller för att de innehåller personuppgifter som inte kan publiceras på Internet utifrån personuppgiftslagens regler. Här måste landstinget ta ställning till i vilken utsträckning diarier kan publiceras på Internet. Dessutom krävs bra rutiner och ett bra IT-stöd.

Endast två av de intervjuade förvaltningarnas chefer var intresserade av att lägga ut diariet på Internet, utöver de diarier som redan finns publicerade.

4.2.3 Kontaktuppgifter via telefon eller hemsida

Vart vänder sig allmänheten för att ta reda på vart man vänder sig för få information om en organisation man inte har detaljkunskap om? De som har tillgång till Internet och vana att söka på webben väljer nog den möjligheten. Övriga, och kanske framförallt äldre personer, söker troligen i telefonkatalogen. Hur ser det då ut om man vill veta något om SLL?

På SLL:s hemsida hittar man under fliken ”Kontakt” adress, telefonnummer och e-postadress, alternativt länk till hemsida i förekommande fall, till landstingets samtliga förvaltningar och bolag. E-postadressen är i de flesta fall till registrator.

I de fall det bara finns en länkning till en hemsida istället för en e-postadress varierar det från hemsida till hemsida hur kontaktuppgifterna ser ut. På några länkade hemsidor finns kontaktuppgifter till registrator eller annan officiell e-postadress.

På några sker kontakten via ett e-postformulär och på något enstaka ställe fanns ingen e-post uppgift att finna alls. En hemsida är helt på engelska!

4.2.4 Vad händer när man ringer?

Om man ringer till landstingets centrala växel eller någon av förvaltningarnas/bolagens växel/officiella telefonnummer bör man, via telefonväxeln, kunna få information om vart eller till vem man vänder sig för att begära ut olika typer av handlingar. Förutsättningen för att det ska fungera är att dessa funktioner har lättillgänglig information om de olika förvaltningarnas/bolagens verksamhetsområden, hur man når registratorer och Landstingsarkivet samt vart man vänder sig när det gäller patientjournaler.

Vi ringde till 18 av de på SLL:s hemsida angivna växelnumren och frågade vart man vänder sig för att få titta på myndighetens/bolagets diarium eller diarieförda handlingar. I sju fall kopplades vi direkt till registrator utan tvekan. I fyra fall kopplades vi direkt till informationsavdelning eller reception som snabbt gav rätt besked. I fyra fall förstod man över huvudtaget inte frågan ens när vi försökte förklara. Resterande tre förstod frågan men visste inte vem de skulle koppla till men hittade rätt person via något sökord eller liknande och kopplade därefter rätt. Vid ett av samtalen uppfordrades vi att identifiera oss ”för man kunde ju inte visa upp handlingar utan att veta till vem och varför”, intressant då vi endast frågade vart man vänder sig för att få se på diariet och öppet tider.

4.2.5 Partikansliernas diarium

I partikansliernas diarium registreras de handlingar som är ställda till landstingsråden eller partikansliet och som inte kräver handläggning av någon av landstingets förvaltningar eller bolag. De kan vara intressanta för insyn, då de kompletterar förvaltningarnas diarium. Många av medborgarnas synpunkter hamnar i dessa diarium. Handlingar som adresserats till landstingsråden direkt eller till partikansliet, men som kräver handläggning av förvaltning/bolag, vidarebefordras till respektive myndighets/bolags registrator.

Att partikanslierna har diarium kan man se på hemsidan, däremot finns ingen ”innehållsdeklaration” så att man kan få reda vad dessa kan innehålla. Vissa intervju svar tyder också på att man inte riktigt klarlagt statusen på partikansliernas diarium. Vid intervju med ansvarig tjänsteman på moderaternas partikansli samt en rundringning till övriga partikansli framkom att man på partikanslierna betraktar dessa diarium som myndighetsdiarium och därför som lika offentliga som övriga myndigheters diarium. De handlingar som enbart rör respektive partis angelägenheter hanteras på annat sätt än i dessa diarium.

Åtminstone på moderaternas partikansli fördes endast ett manuellt diarium och troligt är att så är fallet även hos de övriga. Det finns inte heller några av landstinget utfärdade regler/rutiner för hanteringen av landstingsrådets post.

4.2.5.1 Synpunkter

Då insynsintresset i partikansliernas diarium kan vara nog så stort som i övriga nämnders/bolags diarium borde rutiner för hanteringen vara tydligare. Det borde också framgå tydligare på hemsidan att dessa diarium finns. Inte minst dessa diarium vore intressanta att publicera på nätet.

Det borde tydliggöras att allmänna handlingar registreras i partikansliernas diarium och att dessa betraktas som myndighetsdiarium. De kompletterar därmed övriga diarium inom landstinget. Partikanslierna behöver få rutiner och IT-stöd som underlättar insyn och handhavande. Diariernas status bör ytterligare utredas.

4.3 Har landstinget ett ändamålsenligt utnyttjande av diariesystemet? Hur är bevakning och uppföljning av avslutade ärenden?

4.3.1 Hur ändamålsenligt är IT-stödet för diariumet?

Då uppdraget inte i första hand varit inriktad på teknikfrågor har det inte gjorts någon genomgång av IT-stödet, utan det följande är en sammanfattning av vad som framkommit vid intervjuerna.

Samtliga intervjuade har relativt gamla ”diariumföringsprogram”. Det är endast ett par som har samma programvara. Nivån på ”finesser” som stöd för registrator eller andra är också mycket varierande och i de flesta fall ganska begränsad. Med den stora variationen är det svårt att på ett effektivt sätt samarbeta med varandra. Programmen erbjuder också lite stöd för ärendehantering, nämndadministration etc. På några ställen finns diariumet endast tillgängligt på registratorsfunktionen.

4.3.2 Hur fungerar diariesystemet i stort?

Om man ser diariesystemet som hela den process som ser till att handlingar fångas upp och blir registrerade, akter hanterade samt ärenden avslutade och arkiverade finns det några aspekter som är värda att belysas. Även här är det intervjuerna som gett underlag till reflektionerna som redovisas i den kronologisk ordning som de uppstår i registreringsprocessen.

4.3.2.1 Postöppning

Den inkommande posten som antingen öppnas av registratorerna eller direkt efter öppnandet går till registratorerna blir hanterad på ett sätt som uppfyller sekretesslagens registreringskrav.

Det som inte fungerar är att all post inte passerar registratorerna innan den distribueras. På flera förvaltningar/bolag distribueras en stor del av posten direkt ut till olika enheter och på flera ställen öppnas inte s.k. personadresserad post (där namnet står överst). Det tycks inte heller rutinmässigt finnas fullmakter från tjänstemännen för postöppning. I värsta fall kan det innebära att handlingar får ligga öppnade under längre tid vid tjänstemäns frånvaro.

4.3.2.2 E-post

Den e-post som inkommer till de funktionsbrevlådor som bevakas av registratorerna blir väl omhändertagen. Däremot är hanteringen av e-post som skickas (expedieras) eller ta emot via de individuella tjänstebrevlådorna bristfällig. Detta framkommer också i enkäterna där bara en tredjedel registrerar mer än hälften av e-posten som borde registreras enligt lag.

De förbättringar som krävs är rutiner och kunskaper för tjänstemännen och ett bra IT-stöd, så att det är enkelt att skicka e-post till registrator och enkelt att koppla ett e-postmeddelande till diariet.

4.3.2.3 Övriga handlingar som upprättas

Både av intervjuer och av enkätsvar framgår att det brister i kunskapen om att även de handlingar som upprättas i verksamheten ska registreras i förekommande fall.

Detta får till följd dels att kanske inte allt som borde registreras blir registrerat, dels att det inte går att återsöka handlingar eftersom man inte vet om de finns. Då de flesta förvaltningar/bolag dessutom saknar tydliga och konkreta regler och rutiner för detta är det också svårt att hävda att någon gör fel.

4.3.2.4 Diariet och registrering

Diariet är som tidigare nämnt registrators domän. Det verkar som om diariet ses som något man måste ha för att hålla ordning på handlingar. Alltför lite ser man diariet som ett stöd för politiker och chefer att följa upp verksamheten. Man använder sällan informationen som finns i diariet till att skapa statistik eller annan överblick. Det kanske också är förklaringen till varför intresset för att se till att handlingar/information görs sökbara via diariet är så litet. Alltför lite ser man också diariet som ett stöd för handläggare att använda för föreskriven, säker och nyttobetonad lagring och återsökning av dokument och ärenden.

Av de diarielistor som vi tagit del av är många informativa och det är lätt att hitta ärenden utifrån välformulerade ärendebeskrivningar. I några fall har man i en överdriven skräck för röjande av sekretess utelämnat ärendebeskrivningar medan andra i motsvarande typer av ärenden lyckats bra med balansgången mellan information och sekretess, t.ex. patientvägledaren vid Danderyds sjukhus.

Hantering av handlingar/akter sker på ordnat och bra sätt, med en kommentar. Hur vet man om det finns handlingar som upprättats eller kommit in direkt till handläggaren, framför allt i de fall ärenden ligger öppna i årtal, samtidigt som många handlingar passerar in och ut utan registrators kännedom? Hur kan man då hantera begäran om utlämnande? Dokumenthanteringsplaner är ett möjligt sätt att styra hur handlingar ska omhändertas, hanteras och återsökas i organisationen.

Inte heller för diarieföringen finns regler och rutiner mer än på några håll.

4.3.2.5 Utlämnande av allmänna handlingar

Både enkäten och intervjuerna ger en enhetlig bild av att de flesta förvaltningarna/bolagen har relativt få förfrågningar om utlämnande av allmänna handlingar ur diariet. Där känner de flesta sig trygga med sin egen och omgivande chefers och juristers kunskap. I diarierna säger man sig ha relativt lite sekretesskyddat material och hanteringen av dessa känns varken svårt eller betungande. Det kan bero på att sekretesskyddade handlingar som inkommit eller upprättats inte har lämnats till registrator för registrering. Detta kan i sin tur bero på bristande rutiner och bristande kännedom om lagens registreringskrav.

4.3.3 Synpunkter

4.3.3.1 Synpunkter om IT-stöd för diarierna

Inom landstinget finns idag flera olika diarieföringsystem som inte samverkar. Detta är inte ändamålsenligt, vare sig utifrån medborgarnas behov av förbättrad insyn, ur organisationens perspektiv för ett effektivt arbetssätt eller från kostnadssynpunkt. Flera av systemen är dessutom föråldrade och har inte den funktionalitet som idag krävs för ett effektivt arbetssätt.

Inte heller användningen av de befintliga systemen är enligt vår mening ändamålsenlig, då de flesta av systemen endast används till att registrera in ärenden och inte så mycket mer. Bara ett fåtal kopplar digitala handlingar till diariet med direktåtkomst och ännu färre skannar in inkommande handlingar och kopplar till diariet. Diarierna används inte heller som stöd i nämndadministrationen.

På flera håll är det endast registrator som har direkt tillgång till de elektroniska diarierna.

Det nya ärendehanteringssystem som Landstingsstyrelsens förvaltning och HSN just har upphandlat kommer förhoppningsvis att möjliggöra ett mer ändamålsenligt utnyttjande av systemet. Om flera förvaltningar/bolag kommer att arbeta i samma system torde detta medföra ytterligare effektivitetsvinster, under förutsättning att rutiner tas fram eller ses över. Det ges då möjligheter och anledning till samordning av rutiner för hantering. Ett modernare system kan dessutom erbjuda bättre stöd i flera moment av ärende- och dokumenthanteringen. En förutsättning för att ett nytt IT-stöd blir en förbättring är att det samtidigt upprättas rutiner kring ärendehanteringen och att medarbetarna får utbildning i såväl rutiner och regelverk som användning av programvaror.

4.3.3.2 Synpunkter på diariesystemens ändamålsenlighet i ett vidare perspektiv

Om man vidgar perspektivet till att omfatta inte bara IT-stödet utan ser alla diarieföringsprocessens olika moment som diariesystemet (det som startar med postöppning och upprättande av handlingar till avslut och slutarkivering) kan man sammanfatta bilden med att det som kommer till registrator blir hanterat på det sätt som medges utifrån den funktionalitet som finns i IT-stödet.

Det som brister är att tjänstemännen inte ser till att handlingar som kommer öppnade direkt till mottagaren, via brev eller e-post, samt handlingar som de själva upprättar, blir registrerade i tillräcklig omfattning. Här uppfylls inte alltid sekretesslagens registreringskrav. Särskilt viktigt är det att sekretessbelagda handlingar registreras. Här bör förvaltningarna inventera vilka typer av sekretessbelagda handlingar som kan finnas och i förekommande fall skapa rutiner för att se till att handlingarna registreras.

Rutinerna kring postöppning, hantering av e-post i individuella tjänstebrevlådor och alla tjänstemäns ansvar att se till att de handlingar som de tar emot och upprättar i förekommande fall blir registrerade behöver stramas upp och konkretiseras. Tjänstemännen måste också få utbildning/information.

4.3.3.3 Synpunkter på registratorns roll

Registratorn har en nyckelroll för att allmänhetens insyn ska kunna fungera i praktiken. Vår uppfattning är att landstingets registratorer utifrån de förutsättningar man har utför sin uppgift på ett bra sätt. Registratorerna är generellt både ambitiösa och kompetenta. För att ytterligare

förbättra kvaliteten på dokumenthanteringen måste ledningen och övriga handläggare förstå hur viktigt deras arbete är. Dessutom skulle IT-stödet behöva förbättras.

4.4 Ges adekvat utbildning om offentlighet, sekretess och landstingets regler och rutiner?

Att personalen har kunskaper om offentlighetslagstiftning och kännedom om de rutiner som finns för hantering av allmänna handlingar är ytterligare en förutsättning för en effektiv ärendehantering och för att möjliggöra insyn i verksamhetens handlingar enligt offentlighetsprincipen. Ofta fokuseras det alltför ensidigt på problematiken kring utlämnande frågor kopplade till offentlighet och sekretess och man glömmer bort övriga moment i dokumenthanteringen som t.ex. postöppning och registrering, som ju är förutsättningar för att utlämnande överhuvudtaget ska kunna ske. Troligen återspeglas detta i framförallt enkätsvaren.

4.4.1 Resultat av enkäter och intervjuer

Vid intervjuerna har vi fått en enhetlig bild från chefer och registratorer. Man anser att den centralt placerade administrativa personalen har tillräckliga kunskaper om både lagstiftning och interna regler och rutiner för att klara de olika momenten i dokumenthanteringen på ett bra sätt. Däremot råder en viss tveksamhet vad beträffar kunskaperna i verksamheten bland handläggare och medicinsk personal.

Både intervjuer och enkäter bekräftar att de enda kontinuerligt återkommande utbildningsinsatserna som erbjuds är de av Landstingsarkivet anordnade utbildningarna för arkivansvariga och arkivredogörare. Utöver dessa är utbildningsinsatserna som erbjuds i första hand sporadiskt genomförda när behov (läs brister eller efterfrågan) påkallat detta. Vid intervjuer med chefer och jurister framgår att så gott som alla ser ett behov av mer utbildning för en effektivare och säkrare dokumenthantering och för ett uppfyllande av offentlighetsprincipen. Flera uttrycker också önskemål och ambition om mer offentlighet/sekretess och förvaltningskunskap i såväl introduktionsutbildningar som chefsutbildningar.

Ur enkäterna kan man utläsa att av dem som svarat på enkäten (ansvarig chef eller motsvarande) har alla utom en fått information/utbildning om offentlighet och sekretess i någon form, varav 13 fått utbildning under de tre senaste åren. Däremot går det inte att utläsa om utbildningen varit anordnad av landstinget mer än i några fall.

Vad beträffar utbildning för övriga medarbetare vet sex av de svarande inte när övriga medarbetare erbjuds utbildning och sju uppger att de inte kommer ihåg tidpunkten.

På frågan om det finns ett utbildningsbehov svarar 55% att det finns ett stort behov och 45% ett mindre behov. Beträffande utbildningsinnehållet kan svaren sammanfattas med inom samtliga områden som rör offentlighetslagstiftning och dokumenthantering.

4.4.2 Ansvar för utbildning

Av både enkätsvaren och intervjuerna framgår att en stor del av ansvaret för utbildning ligger på respektive förvaltning/bolag. Det centrala inslaget är i första hand Landstingsarkivet, som har tagit ett ansvar för och erbjudit utbildning inom arkivsektorn i vid bemärkelse.

Bara 10 % (2 st.) av dem som svarat på enkäten anser att ansvaret för utbildning borde ligga på landstingsstyrelsen, medan 40 % anser att det är den egna förvaltningen/bolaget som bör ha ansvaret. Ett intressant men svårtolkat svar på frågorna hos vem ansvaret för utbildningen borde ligga har ca 40% svarat "hos annan" än den egna nämnden eller landstingsstyrelsen.

4.4.3 Synpunkter

Både intervjuerna och enkätsvaren redovisar en bild där landstinget brister i sina utbildningsinsatser. Med undantag för Landstingsarkivet är det alltför lite proaktiva utbildningsinsatser som erbjuds.

De utbildningsinsatser som cheferna har fått har ett innehåll som är adekvat för sakområdet, de utbildningar som Landstingsarkivet erbjuder likaså. Tyngdpunkten i chefsutbildningarna tycks vara offentlighet och sekretess, i Landstingsarkivets utbildningar ingår mer av dokumenthantering med tonvikt på arkivrutiner. Av svaren som vi fått av registratorerna kan man utläsa att utbildningsinsatser som rör e-posthantering och registrering borde utökas och omfatta fler medarbetare.

Eftersom intervjuerna och enkätsvaren så tydligt redovisar att flera av cheferna som är ansvariga anser att det finns utbildningsbehov och dessutom har en ambitionsnivå beträffande utbildning som man inte riktigt når, borde landstingsstyrelsens förvaltning eller någon annan central funktion få i uppdrag att stötta förvaltningarna/bolagen i deras ambitioner.

4.5 Vad händer med insynen när extern entreprenör utför eller övertar landstingsuppgifter?

4.5.1 Allmänt

I samband med att verksamhet som landstinget ansvarar för utförs av privata entreprenörer väcks frågan hur insynen i verksamheten och tillgången till allmänna handlingar hanteras i sådana sammanhang.

I projektplanen för Landstingsrevisorernas projekt Offentlighet och sekretess finns följande frågor i samband med detta:

- Hur är ansvarsförhållandena när extern entreprenör utför eller övertar landstingsuppgifter?
- Är avtalsstyrningen ändamålsenlig på området när beställare inom landstinget tecknar avtal med entreprenör att driva en verksamhet?
- Vilka krav ställs på arkivhållningen?

I vissa fall upphandlas verksamhet som utförs i entreprenadform, i vissa fall sker avknoppning, dvs. personalen tar över en verksamhet som bedrivs av landstinget. Beställaren av vården, landstingets hälso- och sjukvårdsnämnd, beställer hälso- och sjukvård endera från landstingets egen utförare, från ett landstingsägt bolag eller direkt från privata utförare.

Ungefär hälften av hälso- och sjukvården utförs av landstingets egna utförare och ungefär en fjärdedel var av landstingsägda bolag respektive privata vårdgivare.

Landstingets egen utförare, Stockholms läns sjukvårdsområde, SLSO, kan i sin tur träffa avtal med privata vårdgivare. Likaså kan avknoppning av verksamhet ske hos utföraren, t.ex. genom att en vårdcentrala privatiseras.

Se vidare i underbilaga 3 angående de legala förutsättningarna i samband med privatisering.

4.5.2 Landstingets avtal

Då verksamhet som landstinget ansvarar för övergår till privat utförande skrivs avtal, som även bör innehålla uppgifter om hur handlingar ska hanteras i samband med överförande, drift och upphörande av verksamhet. Vi har granskat huruvida de avtal som i dag skrivs vid övergång till privat driven verksamhet inom hälso- och sjukvården inom Stockholms läns landsting. En beskrivning av detta finns i underbilaga 4.

4.5.3 Övriga kommentarer i samband med avtalsskrivning

I samband med att verksamhet övergår från landsting till privat utförare måste hanteringen av patientdokumentationen regleras. Socialstyrelsen har i sitt remissvar på Patientdatautredningens förslag tagit upp frågan om utlämnande till enskild vårdgivare vid olika driftsformer. Man konstaterar där att allmänna handlingar inte utan vidare kan överföras från en myndighet till en annan myndighet eller till från en myndighet till en enskild vårdgivare. När det gäller avhändande av allmänna handlingar finns regler i 15 § arkivlagen att följa. Eftersom det är ett starkt behov ur patientsäkerhetsperspektiv att dokumentation följer med till en ny vårdgivare föreslår Socialstyrelsen att man bör utreda behovet av en reglering som innebär att

- patientjournaler kan utlämnas till enskilda vårdgivare i pappersform eller genom ADB-utlämnande,
- att överlåta patientjournaler som upprättas inom ramen för avtalet även får status av allmänna handlingar, och
- att landsting och kommuner som överlämnat patientjournaler har en förfoganderätt över handlingarna i samband med byte av entreprenör eller avtalsbrott.

Sådana bestämmelser skulle enligt Socialstyrelsens mening främja kontinuitet i hälso- och sjukvård i olika driftsformer och samtidigt minimera risker för patienten p.g.a. bristande åtkomst till relevant och väsentlig vårdokumentation.

Från Landstingsarkivet har påpekats att ett låneavtal ska utformas så att det reglerar att t.ex. ny information inte får påföras landstingets handlingar, om och hur handlingar ska återlämnas eller gallras och vem som ska stå för kostnader i samband med återlämnande eller gallring. Man har även påpekat vikten av att sekretessprövning i landstingets handlingar inte får göras av en privat vårdgivare. Dessutom betonar man att upphörda verksamheter i landstinget måste avsluta sina arkiv genom att ordna och förteckna dem och överlämna dem till Landstingsarkivet såvida inte landstingsfullmäktige beslutar annat. Landstingsarkivet menar att det redan i samband med avtalsskrivandet bör tas hänsyn till hur dokumentation som uppstår hos en privat vårdgivare kan säkras under längre tid än tio år, dvs. den tid som i dag är längst reglerade bevarandetid i patientjournallagen. Landstinget bevarar journalerna för forskning och om man inte ställer krav i avtalen på att dokumentation ska kunna bevaras under längre tid än tio år innebär det konsekvenser i form av kostnader för landstinget att ta om hand, strukturera, konvertera och förvara journalinformation.

En kommentar till detta är att landstinget bara kan bestämma hur allmänna handlingar ska hanteras, men att landstinget enligt bestämmelsen i 19 a § kommunallagen kan avtala om hur allmänheten ska kunna få insyn i handlingar hos entreprenören. Därutöver kan landstinget avtala om hur dokumentation som uppstår i verksamheten hos den privata vårdgivaren bör hanteras, dvs. att vårdgivaren ska följa gällande lagar och regler och i övrigt hur man uppfyller kraven i avtalet. Likaså kan i avtalet överenskommas om hur man förfar med dokumentationen i samband med avtalets upphörande.

4.5.4 Synpunkter

I vårdavtal och överlåtelseavtal mellan SLL som beställare respektive utförare å ena sidan och privat vårdgivare å andra sidan finns skrivningar om hur journalinformation ska föras över från landstinget till vårdgivaren, endera i form av kopior eller som tidsbegränsat lån. Det finns även skrivningar som rör förfarandet när en landstingsverksamhet avslutas i samband med överförande av verksamhet till privat vårdgivare.

I avtalsvillkoren för vårdavtalet finns oklarheter i formuleringarna vad gäller förfarandet vid avtalets upphörande. Landstinget bör se över vårdavtal och överlåtelseavtal vad gäller överförande av journalinformation och förfarande vid avtalets upphörande så att de överensstämmer och lätt kan tolkas av parterna. Det bör framgå tydligare vad som måste överföras till landstinget eller till annan vårdgivare och på vilket sätt detta ska ske.

De avtalskrav som ställs på vårdgivaren beträffande journalhantering och utlämnande av information är ändamålsenliga.

Landstingsarkivets synpunkter i samband med avtalsskrivning och avtalsupphörande bör betonas tydligare.

I de fall man inte tar hänsyn till de konsekvenser en avknoppning kan få för arkivhanteringen kan det bli fråga om stora kostnader att i efterhand strukturera och förvara arkiven.

Det är viktigt att redan i samband med beslutet om avknoppning i någon form beakta de konsekvenser i form av ökade kostnader som kan komma att uppstå om man inte har gjort klart hur arkiven ska hanteras. Exempelvis har SLSO betalat ca 20 miljoner kronor för att ställa i ordning ca 15 000 hyllmeter i samband med avknoppningar. Att ordna upp den digitala leveransen från S:t Görans sjukhus i samband med privatiseringen har kostat Landstingsarkivet nära 1 miljon kronor. Därutöver kommer kostnaderna för leveransen av pappershandlingarna.

Underbilaga 1 Genomförda intervjuer

Landstingsstyrelsens förvaltning

Roine Johansson, chef för kansliavdelningen

Anne Rundqvist, chefsjurist

Johan Tallhage, projektledare nytt system för ärende-, diarie- och dokumenthantering

Inga-Britt Eriksson och Maud Stöckel, registratorer

Per-Inge Buskas, moderaternas partikansli

Hälso- och sjukvårdsnämndens förvaltning

Peter Ölund, avtalsansvarig

Ylva Eriksson, registrator

Stockholms läns sjukvårdsområde, SLSO

Ruth Forsström, arkivansvarig

Irene Öberg, registrator

Danderyds sjukhus

Carl-Göran Ericsson, chefläkare

John Grubbström, f.d. chefläkare

Anna Ström, registrator

Karolinska universitetssjukhuset

Anders Nyström, administrativ direktör

Eva Fagrell, registrator

Storstockholms lokaltrafik, SL

Ann-Sofie Chudi, chef verksamhetsutveckling

Ragna Forslund, chefsjurist

Wivianne Ling och Marie Laurén, registratorer

Underbilaga 2 Hitta handlingar via hemsidan

På SLL:s hemsida börjar en sökfunktion med fliken ”Hitta ärende”. Under fliken kommer en meny bestående av

- *Vad är ett ärende?* med en text som beskriver kort ärendebegreppet.
- *Offentliga handlingar* med en kort text som definierar begreppet allmänna handlingar och en undermeny där man kan välja
 - *Offentlighetsprincipen* med en kort definition
 - *Sök i diariet* med en kort beskrivning av diariets funktion och information om att det finns många diarier inom landstinget. Partikansliernas diarier är särskilt nämnda. Dessutom finns direkt länk till *Landstingsstyrelsens* och *Hälso- och sjukvårdsnämndens diarier*. Se vidare nedan.
- *Sök politiska ärenden och beslut*. Här finns dels en enkel sökbild där man kan fritextsöka på ett eller flera ord som förekommer i dokument som är kopplade till politiska sammanträden, såsom föredragningslistor, protokoll och vissa handlingar i de behandlade ärendena. Det finns också en hjälptext med tips hur man kan söka med sökord. Det är ganska svårt att förstå vitsen med presentationen av dokument utan en tydlig koppling till sammanhang. Det framgår heller inte tillräckligt tydligt att det bara är ett urval dokument knutna till sammanträdena som presenteras.

Därutöver kan man välja avancerad sökning. Sökbilden är rörig, med information på blandad engelska och svenska som knappast är begriplig för den som söker information.

- *Ärenden via politiska organ*. Här kommer man till en sökbild i vilken man kan klicka på den nämnd för vilken man vill se protokoll. När man klickar på en nämnd kommer det upp en text som i korthet beskriver nämndens verksamhet. Vissa nämnders/utskotts protokoll når man via en direktlänk från söksidan, medan andra hänvisar till den egna hemsidan, där protokollen går ganska lätt att hitta. Presentationen av protokollen varierar i de fall de ligger på organisationens egen hemsida. Fyra av nämnderna har inte protokollen utlagda på Internet.

Fliken *Hitta ärende*. Själva fliknamnet är inte särskilt informativt om man utgår från allmänhetens kunskaper och eventuella insynsintresse. Ärendebegreppet är svårt att förstå, även för den som är insatt i verksamheten. Den som söker är kanske inte ute efter ett ärende, utan en enstaka handling. Någon vill kanske enbart få tillgång till sin patientjournal.

De beskrivande texterna som finns som inledning till varje avsnitt är i huvudsak bra.

Sök i diariet borde finnas i första sökmenyn under *Hitta ärenden*.

Sök politiska ärenden och beslut är obegripligt i nuvarande form och bör ses över.

Texterna som beskriver de olika nämndernas verksamhet och som finns under *Ärenden via politiska organ* ger en relativt god inblick i vilken typ av handlingar som kan sökas i en viss organisation. Den informationen borde ligga direkt under *Hitta ärenden* så att besökaren får

veta vilken nämnd han kan vända sig till för att hitta de handlingar han söker. I övrigt är sökningen i denna del både logisk och enkel.

Sök i diariet. Med kort beskrivning av diariets funktion och information om att det finns många diaries inom landstinget. Partikansliernas diaries är särskilt nämnda. Dessutom finns direkt länk till *Landstingstyrelsens* och *Hälso- och sjukvårdsnämndens diaries*. Mer om detta nedan.

När man öppnar länken till ettdera diariet får man information kortfattat om offentlighetsprincipen, och diariernas sökingångar, om postlistan och att delegationsbeslut och protokoll ordnas på annat sätt samt att man ska vända sig till registrator för att få titta på handlingarna.

Man får också en sökingång på

- *Ärenden* Med en enkel sökbild med fritext sökning och datumurval
- *Handlingar* Med en enkel sökbild med fritext sökning och datumurval

Kontaktuppgifter

Kontaktuppgifter i telefonkatalogen (Eniro) till SLL:s olika myndigheter hittar man på de rosa sidorna. Slår man på "Landstinget, Stockholms län" får man kontaktuppgifter till SLL centralt, adressen landstingshuset samt landstingets växel och en hänvisning till "Stockholms läns landsting" där man får telefonnummer till de olika förvaltningarna.

Om man går in på Eniros "Gula sidorna" på Internet får man kontaktuppgift till SLL centralt, dvs. adressen till landstingshuset samt landstingets växel och e-postadress. Därutöver finns en länk till SLL:s egen hemsida.

På SLL:s hemsida hittar man under fliken "Kontakt" adress, telefonnummer och e-postadress alternativt länk till hemsida i förekommande fall till landstingets samtliga förvaltningar och bolag. E-postadressen är i de flesta fall till registrator.

Underbilaga 3 Legala förutsättningar i samband med privatisering m.m.

Handlingar som kommer in till eller upprättas enligt reglerna i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF) hos en myndighet är allmänna handlingar och skall hållas tillgängliga på myndigheten. Landstingets nämnder och styrelser med förvaltningar samt företag där landstinget utövar ett rättsligt bestämmande inflytande enligt bestämmelserna i 1 kap. 9 § sekretesslagen räknas i detta fall som myndigheter och har därmed krav på sig att på begäran lämna ut allmänna handlingar.

I arkivlagen (1990:782), lagen om överlämnande av allmänna handlingar till andra organ än myndigheter för förvaring (1994:1383), sekretesslagen (1980:100) samt i gällande arkivreglemente för Stockholms läns landsting finns regler att ta hänsyn till vid förändring av huvudmannskap och hur de handlingar som finns i verksamheten skall hanteras.

I 14 § arkivlagen sägs att ”om en kommunal myndighet har upphört och dess verksamhet inte har förts över till en annan kommunal myndighet, skall myndighetens arkiv överlämnas till arkivmyndigheten inom tre månader såvida inte kommunfullmäktige eller landstingsfullmäktige har beslutat något annat”.

I 15 § arkivlagen anges att en kommunal myndighet förutom vad som sägs i 14 § får avhända sig allmänna handlingar endast genom sådant återlämnande eller överlämnande som sker med stöd av lag eller särskilt beslut i kommunfullmäktige eller landstingsfullmäktige.

Lagen om överlämnande av allmänna handlingar till andra organ än myndigheter för förvaring (”överlämnandelagen”) medger i 3 § att kommunfullmäktige eller landstingsfullmäktige för föreskriva att allmänna handlingar som kommit in till eller upprättats hos en kommunal myndighet får överlämnas till ett enskilt organ och förvaras där under viss tid utan att handlingarna upphör att vara allmänna. Förutsättningen är att

1. myndigheten skall läggas ned eller upphöra med viss verksamhet,
2. den verksamhet som handlingarna hänför sig till i fortsättningen skall bedrivas av det enskilda organet och
3. det enskilda organet behöver ha tillgång till handlingarna för att kunna bedriva verksamheten.

Överlämnandelagen blir tillämplig endast om en hel verksamhet upphör i offentlig regi för att framöver bedrivas av ett enskilt organ (företag eller organisation). I sådana fall skall också det enskilda organet betraktas som myndighet när någon begär att få ut en sådan handling. De allmänna handlingarna skall också förvaras avskilt från de handlingar som uppstår hos det enskilda organet.

Av 1 kap. 9 § tredje stycket sekretesslagen framgår att i de fall ett kommunalt bolag eller en kommunal stiftelse övergår till att betraktas som ett privat rättssubjekt, dvs. då landstinget inte längre har ett rättsligt bestämmande inflytande, skall de handlingar som uppstod under den tid bolaget eller stiftelsen var landstingsägt fortfarande betraktas som allmänna. Även dessa handlingar kan efter fullmäktiges beslut lånas ut för viss tid.

I 19 a § kommunallagen sägs att om en kommun eller ett landsting sluter avtal med en privat entreprenör skal man beakta intresset av att genom avtalet tillförsäkras information som gör det möjligt för allmänheten att få insyn i hur angelägenheten utförs.

I arkivreglemente för Stockholms läns landsting, antaget 14 december 1999 och gällande från 1 januari 2000 framgår i 10 § Utlåning att ”om en nämnds/styrelses verksamhet övergår i sådan privaträttslig associationsform som avses i första stycket (dvs. blir ett landstingsägt aktiebolag eller en stiftelse där det allmänna utser merparten av styrelseledamöterna), kan bolaget/motsvarande låna handlingarna från myndighetstiden för begränsad tid om de behövs i den nya verksamheten utan att handlingarna förlorar sin status av allmänna handlingar”. Där framgår också att ”arkivmyndigheten beslutar enligt sekretesslagen 1 kap. 9 § 3 stycket om medgivande att för viss bestämd tid låta förvara handlingar hos sådant, i andra stycket nämnt organ, där landstinget upphört att utöva ett rättsligt bestämmande inflytande”.

I Landstingsarkivets Arkivhandbok 2005-01-01 finns ett avsnitt om privatiseringar och andra driftsformer. Där redogörs för de förutsättningar som gäller i fråga om att verksamhet övergår till kommun eller stat, till landstingsägt bolag eller stiftelse, till enskilt organ eller driftentreprenad. Dessutom finns anvisningar om hur man ska förfara vid upphörd driftentreprenad. I korthet innebär anvisningarna:

- Då verksamhet övergår till ett landstingsägt bolag skall arkivet avslutas, arkiveras, förtecknas och överlämnas till Landstingsarkivet inom tre månader. Handlingar kan dock lånas ut med stöd av överlämnandelagen
- Då verksamhet övergår till ett enskilt organ skall arkivet avslutas, förtecknas och överlämnas inom tre månader. Det enskilda organet kan enligt överlämnandelagen efter beslut av landstingsfullmäktige förvara och låna de handlingar som är nödvändiga för fortsatt drift. I de fall ett landstingsägt bolag försäljs kan landstingsfullmäktige med stöd av 1 kap. 9 § sekretesslagen besluta att handlingar för viss tid lånas ut till det enskilda organet
- Då verksamhet överläts till privat entreprenör överförs information genom att handlingar kopieras eller lånas med stöd av avtal. Lånetiden får inte överstiga kontraktstiden för entreprenaden. Vid upphörd entreprenad skall arkivet överlämnas till arkivmyndigheten

I samtliga fall har Landstingsarkivet tillsyn över att reglerna efterlevs. Landstingsarkivet kräver också att de överförda handlingarna förvaras separat och avskilda från den egna verksamhetens handlingar, att handlingarna inte får påföras ny information, att de inte får gallras eller på annat sätt förändras, att de skall vara ordnade och förtecknade, att de skall förvaras i av Landstingsarkivet godkända arkivlokaler och att handlingarna inte får flyttas utanför Stockholms län.

Underbilaga 4 Exempel på avtalsskrivningar i samband med privatisering

Exempel 1:

I Regelbok för husläkarverksamhet 2008, som tagits fram av Hälso- och sjukvårdsförvaltningen, finns ett avtal för auktorisering av mottagning. I de allmänna avtalsvillkoren finns några punkter av intresse för denna undersökning. I punkt 11 sägs att vårdgivaren skall upprätta, hantera och bevara patientjournaler enligt gällande lagar och förordningar. Vid utlämnande av kopior till patient skall vårdgivaren följa SLL:s regler om avgiftsbeläggning vid utlämnande av kopior av allmän handling. Journalföring skall ske utifrån den terminologi som fastställts av SLL. När en samordnad patientjournal blir aktuell skall vårdgivaren följa kommande anvisningar från SLL avseende detta.

I punkt 24 regleras hur bl.a. handlingar skall hanteras i samband med avtalets upphörande: ”När Vårdgivaren upphör att driva avtalad verksamhet i sin helhet, eller till viss del, skall patientjournalen överföras till annan av SLL anvisad hälso- och sjukvårdspersonal som framöver skall svara för patientens vård och behandling. Om journalen finns hos SLL skall i stället en kopia av journalen överföras. Patientens medgivande till sådan överföring skall finnas. Vårdgivaren skall svara för att dokumentation upprättas vid överföring av patientjournal så att journal kan följas”.

Kommentarer:

Punkt 11 innehåller hänvisningar till gällande lagar och förordningar som rör upprättande, hantering och förvaring av journalhandlingar. Liknande skrivningar brukar finnas med i sådana avtal. Dessutom regleras avgiftsbeläggning vid utlämnande av kopior till patienten samt utlämnande av kopia av patientjournal till annan vårdgivare. Att observera är att ett enskilt organ inte kan fatta beslut om prövning och utlämnande av allmän handling.

Punkt 24 tar upp hantering i samband med avtalets upphörande. Formuleringen i det ovan citerade stycket är inte helt uttömmande. Där står att beställaren och vårdgivaren vid avtalets upphörande ska samråda kring hanteringen av patientjournaler, patientlistor etc. När entreprenaden upphör för att tas över av någon annan är tanken att journalinformationen efter patientens medgivande ska överföras till den som framöver ska svara för dennes vård och behandling. I texten framgår inte om detta ska ske genom att den digitala journalen överförs i kopieform, om kopior av pappersjournal ska överföras eller om journalen ska överföras i original.

Det står också att ”om journalen finns hos SLL skall istället en kopia av journalen överföras”. Detta torde syfta på att det vid en verksamhetsöverföring från landstinget till en privat vårdgivare finns en journal sedan tidigare i landstinget och att denna förs över i kopia till utföraren. Om en patient gör ett förstagångsbesök efter verksamhetsövergången finns ingen journal hos landstinget.

Formuleringarna i punkt 24 borde förtydligas, så att det framgår exakt på vilket sätt patientinformation ska föras vidare både då verksamhet förs över till en privat vårdgivare och då vården övergår från en privat vårdgivare till landstinget eller annan privat vårdgivare.

Textens utformning i avtalsvillkoren bör också samordnas med formuleringarna i de avtal som skrivs mellan SLSO och privata vårdgivare (se nedan).

Skrivningarna i Landstingsarkivets arkivhandbok bör också tydligare beaktas.

Exempel 2:

Om ett vårdavtal har upprättats mellan Hälso- och sjukvårdsnämnden och en privat vårdgivare tecknar Stockholms läns sjukvårdsområde, SLSO, avtal om överlåtelse av verksamhet från landstinget. SLSO har den 1 oktober 2007 ingått ett sådant överlåtelseavtal med Kallhälls nya vårdcentral AB. I avtalet regleras frågor som rör personal, inventarier och varulager, övriga tillgångar och skulder m.m. I punkt 11 regleras Patientjournaler och andra arkivhandlingar. Där står i punkt 11.1:

”Journaler och andra arkivhandlingar görs tillgängliga eller lånas ut av SLL till bolaget för en begränsad tid i enlighet med särskilt avtal, bil. 5. I nämnda avtal regleras tillgång till datajournalerna, utlämnande av allmän handling, hantering och återlämnande av de utlånade arkivhandlingarna, förändringar av ägarförhållanden m.m.”

Bilaga 5, som det hänvisas till ovan, utgörs av ett avtal om tillgång till journaldatabas, kopiering och förvaring av journalhandling m.m., och handlar om förfarandet i samband med att landstingets verksamhet vid Kallhälls vårdcentral upphör och övertas av Kallhälls nya vårdcentral AB. De två första avtalsparagraferna handlar om det övertagande bolagets tillgång till den journaldatabas som finns hos vårdcentralen vid övergången, tredje paragrafen hänvisar till tystnadsplikten. Den fjärde paragrafen anger att den nya vårdgivaren skall upprätta egna journalhandlingar och den femte paragrafen handlar om utlån av s.k. restjournaler, dvs. sådana journalhandlingar som finns i pappersform eller i annan digital miljö än i journaldatabasen. Ytterligare ett antal paragrafer reglerar utlämnande och förstöring av journalhandlingar, behörighetskontroll och hantering av datorer samt åtgärder vid ändrade förhållanden av betydelse för avtalet. Slutligen regleras förvaring och hantering av journalhandlingar samt åtgärder vid förtida upphörande av avtalet.

I punkt 24 i HSN:s avtalsvillkor (exempel 1 ovan) står att man efter avtalets upphörande ska samråda kring hanteringen av bl.a. patientjournaler. När avtalet upphör gäller alltså skrivningarna i denna punkt i vårdavtalet. Vissa delar av hanteringen av vårddokumentation regleras således i vårdavtalet, andra delar i överlåtelseavtalet. Här kan behövas en samordning mellan de olika avtalsformuleringarna.

SLSO har i ett dokument 2007-10-19 ”Handläggning av allmänna handlingar i samband med verksamhetsövergång” gett förutsättningarna för hur handlingar skall hanteras i verksamheter som upphör i samband med verksamhetsövergång. Där behandlas överföring av arkiv till Landstingsarkivet, hur man förfar med personalhandlingar, pappersjournaler, digitala journaler och restjournaler samt hur man hanterar gallringsbara handlingar. Bl.a. sägs i punkt 3.2 att digitala journaler i samband med verksamhetsövergång kvarstannar i landstingets ägo och skall arkiveras snarast, dock senast inom tre månader efter verksamhetsövergången. Journalerna låses för vidare antecknande.

Kommentarer:

I avtalen mellan SLSO och privat vårdgivare regleras hur journalhandlingar, men även andra handlingar, kan komma att göras tillgängliga för den private vårdgivaren. Förfarandet med handlingarna i samband med att en verksamhet avslutas i landstingets regi klargörs i dokumentet ”Handläggning av allmänna handlingar i samband med verksamhetsövergång”. Instruktionerna där sammanfaller med Landstingsarkivets skrivningar i arkivhandboken.

Avtalens skrivningar om tillgång till journaldatabas, kopiering och förvaring av journalhandlingar är också tydliga när det gäller på vilket sätt den private vårdgivaren kan få tillgång till nödvändig patientdokumentation. Där framgår tydligt vilka handlingar och vilken information som lånas ut/finns tillgänglig för den private vårdgivaren under en övergångstid på sex månader. Däremot finns inga egentliga skrivningar om hur insyn i andra handlingar än patientjournaler kan säkras.



Bilaga 2

Offentlighet och sekretess

Resultat webbenkät

På uppdrag av Landstingsrevisorerna Stockholms läns landsting

Upprättad av Helene Johnsson, WSP Analys & Strategi

2007-11-29

Konsulter inom samhällsutveckling

WSP Analys & Strategi är en konsultverksamhet inom samhällsutveckling. Vi arbetar på uppdrag av myndigheter, företag och organisationer för att bidra till ett samhälle anpassat för samtiden såväl som framtiden. Vi förstår de utmaningar som våra uppdragsgivare ställs inför, och bistår med kunskap som hjälper dem hantera det komplexa förhållandet mellan människor, natur och byggd miljö.



Innehåll

1	INLEDNING.....	4
2	KÄNNEDOM	5
3	INTRODUKTION AV NYANSTÄLLDA.....	7
4	INFORMATIONSSPRIDNING.....	8
5	UTBILDNING	11
6	UPPFÖLJNING	14
7	ANSVAR	16
8	VERKSAMHETERNAS DIARIER	17



1 Inledning

Offentlighetsprincipen är grundlagsskyddad i vårt land och innebär att allmänheten och massmedia har rätt till insyn i landstingets verksamhet. Allmänheten ska utan dröjsmål få ut allmänna handlingar från verksamheterna som vårt landsting ansvarar för. Fungerar detta på ett tillfredsställande sätt och finns förutsättningarna för att det ska fungera?

För att få svar på denna fråga avser Landstingsrevisorerna att granska offentlighet och sekretess inom Stockholms läns landsting. Landstingsrevisorerna har upphandlat en offentlighetskonsult för aktiv hjälp att besvara revisionsfrågorna och WSP Analys & Strategi som enkätkonsult för att hantera enkätfrågorna från frågeformulering till efterarbete.

Genomförande

Undersökningen genomfördes under perioden 071024 - 071128. Datainsamlingen gjordes via en webbenkät. Två påminnelser skickades ut. Totalt omfattades 22 förvaltningar/bolag inom Stockholms läns landsting. När undersökningen avslutades hade samtliga besvarat enkäten. Förvaltningarna/bolagen är:

- AB SLL Internfinans
- AB Storstockholms Lokaltrafik (SL)
- Ambulanssjukvården i Stockholms län AB
- Danderyds sjukhus AB
- Folk tandvården Stockholms län AB
- Färdtjänstförvaltningen
- Hälso- och sjukvårdsnämndens förvaltning
- Karolinska Universitetssjukhuset
- Kulturförvaltningen
- Landstingsrevisorerna
- Landstingsstyrelsens förvaltning (LSF)
- Locum AB
- MediCarrier AB
- Patientnämndens förvaltning
- Regionplane- och trafikkontoret
- S:t Eriks Ögonsjukhus AB
- Sjukvården Salem Nykvarn Södertälje
- Stockholm Care AB
- Stockholms läns sjukvårdsområde SLSO
- Södersjukhuset AB
- TioHundra AB (Norrhälje sjukhus AB)
- Waxholms Ångfartyg AB (WÅAB)



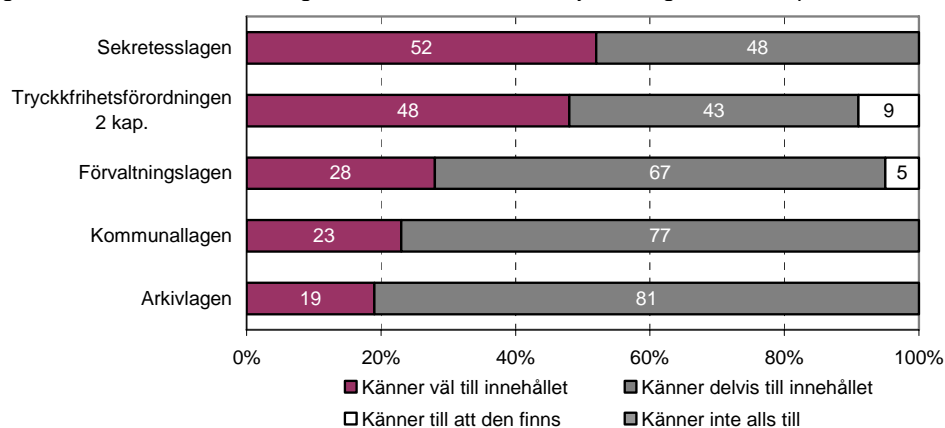
2 Kännedom

Inledningsvis fick förvaltningarna/bolagen besvara frågor kring vilken kännedom de har om lagar som berör offentlighet och sekretess och om de regler kring offentlighet och sekretess som upprättats av landstinget. De fick också uppge vilka lokala regler/rutiner som finns inom deras respektive verksamheter.

Känner verksamheterna till lagarna?

Ingen av nedanstående lagar är helt okänd för någon av verksamheterna. Sekretesslagen och tryckfrihetsförordningen 2 kap. är de lagar där hälften uppger att de väl känner till innehållet. Knappt två av tio verksamheter uppger att de har god kännedom om Arkivlagens innehåll.

Figur 1 I vilken utsträckning har du kännedom om följande lagar? Andel i procent.



Känner verksamheterna till regler upprättade av landstinget?

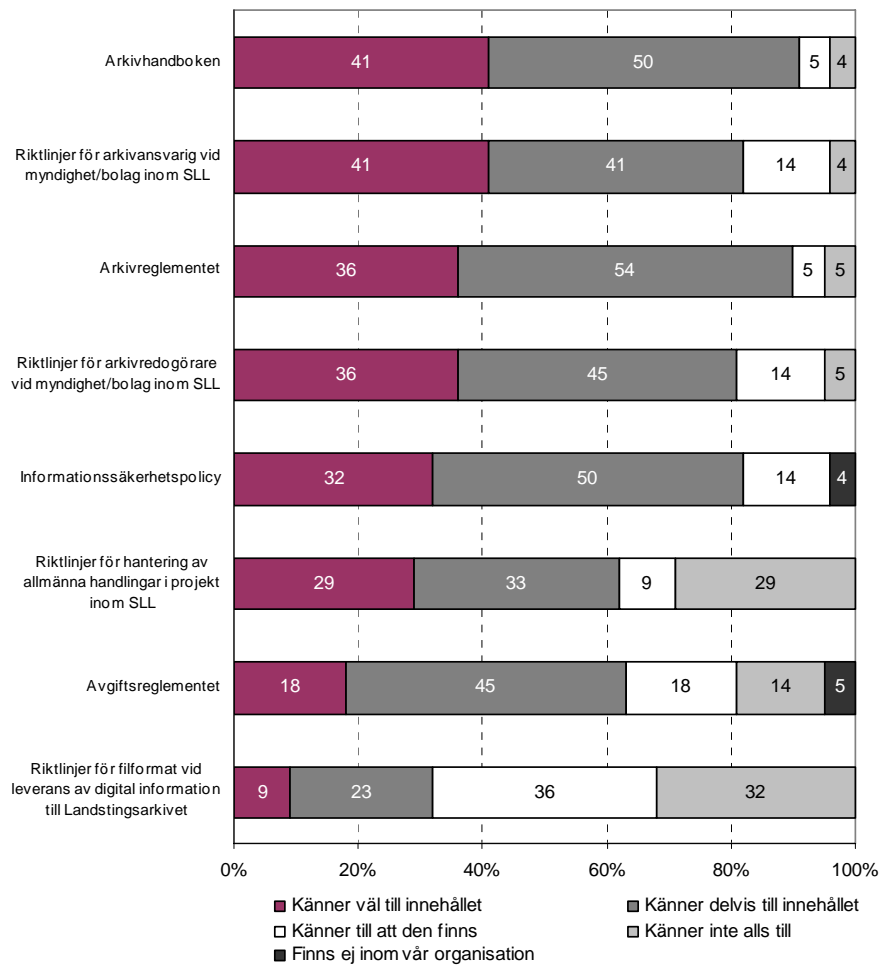
Bäst kännedom (väl/delvis) har verksamheterna om Arkivhandbokens (91 %) och arkivreglementets (90 %) innehåll. Det är åtta av tio verksamheter som väl eller delvis känner till innehållet i riktlinjerna för arkivansvarig och arkivredogörare samt innehållet i informationssäkerhetspolicyn.

Ungefär en tredjedel av verksamheterna uppger att de inte alls känner till riktlinjerna för hantering av allmänna handlingar i projekt inom SLL eller riktlinjerna för filformat vid leverans för digital information till landstingsarkivet. Motsvarande andel när det gäller avgiftsreglementet är 14 procent.

En verksamhet uppger att inom deras verksamhet finns inte informationssäkerhetspolicyn och en annan verksamhet uppger detsamma rörande avgiftsreglementet.



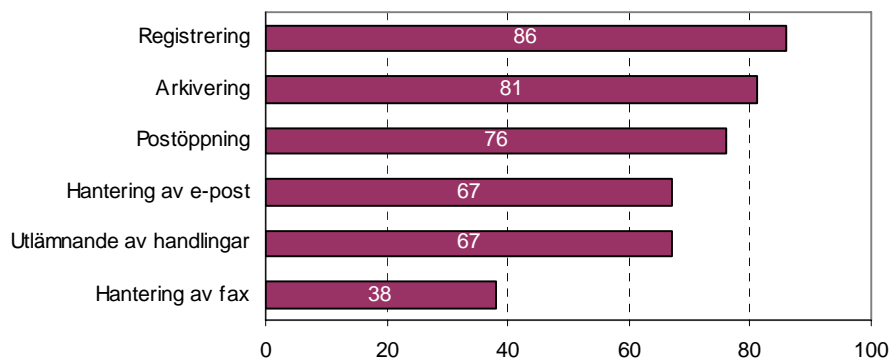
Figur 2 I vilken utsträckning har du kännedom om följande regler upprättade av landstinget? Andel i procent.



Vilka lokala regler/rutiner finns det?

I nära nio av tio verksamheter finns det lokala regler/rutiner rörande registrering och i åtta av tio finns detta rörande arkivering. Regler för postöppning finns hos tre fjärdedelar av förvaltningarna/bolagen. Knappt fyra av tio verksamheter har lokala regler/rutiner rörande hantering av fax.

Figur 3 För vilket/vilka av följande områden finns det lokala regler/rutiner i din verksamhet? Flera svarsalternativ möjliga. Andel i procent.

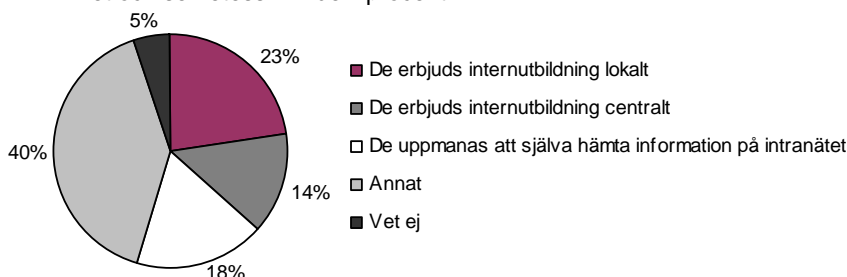




3 Introduktion av nyanställda

Verksamheterna fick frågan om hur deras nyanställda får kännedom om vilka lagar/regler som finns rörande offentlighet och sekretess. Resultatet visar att fyra av tio verksamheter erbjuder internutbildning lokalt eller centralt. Två av tio uppmanar den nyanställde att själv hämta information på intranätet.

Figur 4 Hur får nyanställda kännedom om de lagar/regler som finns rörande offentlighet och sekretess? Andel i procent.

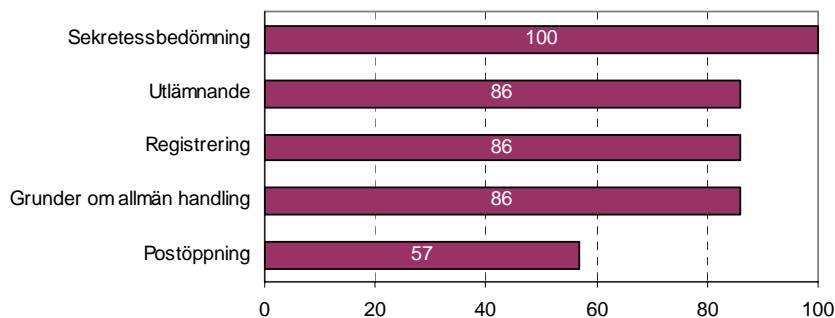


De som uppger annat som svarsalternativ anger att nyanställda får kännedom på följande sätt:

- De får muntlig information
- De får ett välkomstpaket
- De får en introduktionspärm för nyanställda
- Vid introduktion för nyanställda, på intranätet och i handböcker
- De får information om tystnadsplikt
- En plan för utbildning läggs upp
- Sekretessbestämmelserna går igenom i samband med introduktionsutbildning
- Introduktion av registrator

De verksamheter som uppger att de nyanställda erbjuds internutbildning fick en följdfråga rörande utbildningens innehåll. Samtliga uppger att en del i erbjuden utbildning är sekretessbedömning. Endast drygt hälften uppger att postöppning är något som diskuteras under utbildningen.

Figur 5 Vilka av följande delar är inkluderade i utbildningen? Flera svarsalternativ möjliga. Andel i procent.



De verksamheter som uppmanar sina nyanställda att hämta information via intranätet uppger att där kan den nyanställde hitta följande information:

- Handbok om offentlighet, sekretess och tystnadsplikt
- Rutiner och SÖS-meddelanden (interna föreskrifter)
- Länkar till alla relevanta lagar



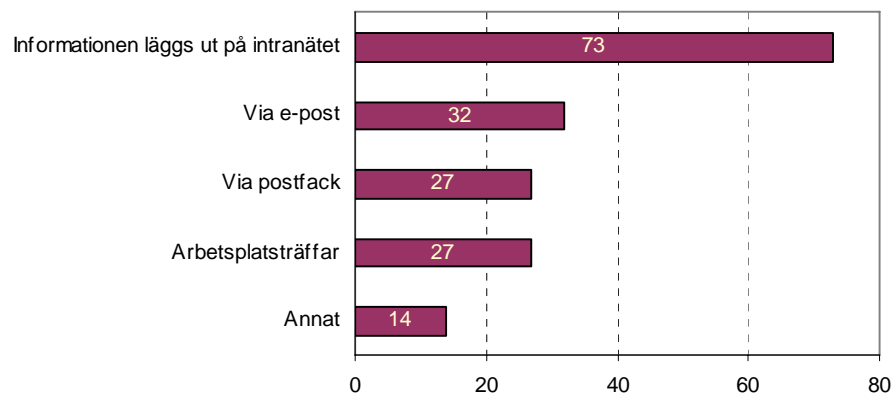
4 Informations-spridning

Verksamheterna fick frågor om hur information om förändringar i lagstiftning/regler sprids ut i organisationen och till vem. Frågor ställdes också kring huruvida verksamheten följer upp om medarbetarna har tagit till sig informationen och i förekommande fall hur detta följs upp. De som inte gör uppföljningar ombads att kommentera varför detta inte görs.

Hur sprids informationen?

Det vanligaste sättet att sprida information är att lägga ut den på intranätet. Tre fjärdedelar av verksamheterna uppger att de gör detta. En tredjedel anger att de sprider information via e-post.

Figur 6 Hur sprids information om förändringar i lagstiftning/regler ut i organisationen? Flera svarsalternativ möjliga. Andel i procent.



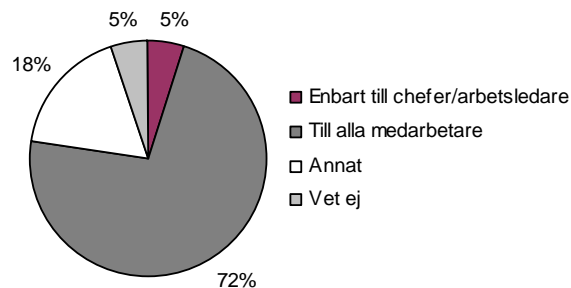
De som uppger annat som svarsalternativ sprider informationen enligt följande:

- Till kvalitetssamordnare
- Sprids till dem som har lokalt ansvar att hantera förändringar i lagar och förordningar
- Varierande metoder

Till vem sprids informationen?

Det vanliga är att sprida informationen om förändringar till alla medarbetare.

Figur 7 Till vem sprids informationen? Andel i procent.





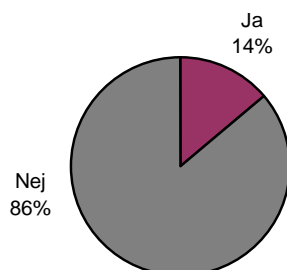
Andra spridningsätt som nämns är; till berörda, till arbetsledare och andra lokalt ansvariga för tillämpningen av en lag förordning och varierande målgrupper.



Följs informationsspridningen upp?

Det är endast 14 procent (3 verksamheter) som på något sätt följer upp att medarbetarna har tagit till sig informationen. En av dessa verksamheter säger att kunskapen efterfrågas i olika sammanhang, men att ingen strukturerad uppföljning görs. En annan uppger att uppföljning sker på arbetsplatsträffar och den sista följer upp genom enkäter (lagefterlevnad miljö).

Figur 8 Följer ni på något sätt upp att medarbetarna har tagit till sig informationen?
Andel i procent.



Varför följs det inte upp?

Av de 18 verksamheter som inte följer upp detta lämnar tolv följande förklaringar till varför detta inte görs:

- Delvis uppföljning görs. Frågan kommer upp på till exempel arbetsplatsmöten och då passar man på att informera.
- Det förutsätts att medarbetare läser och tar till sig informationen på intranätet
- Vi är så få, så det är lätt att sprida informationen och medarbetarna frågar direkt sin chef
- Är en liten organisation där frågorna ofta diskuteras på personalmöten i olika sammanhang
- Vi på administration har svårt att följa upp att medarbetarna tagit till sig informationen. Går information ut till chefer och arbetsledare är det deras sak att informera och följa upp att efterlevnad av lagar.
- Har ingen systematisk uppföljning av detta. Dock följer huvudregistrator och huvudarkivarie upp detta på träffar med lokal funktionsföreträdare. Dock ej på ett systematiskt sätt. Vår jurist genomför utbildningsinsatser vid behov antingen genom att han anser behovet påkallat av någon frågeställning alternativt att verksamheten själva tar initiativet.
- Är en ny organisation med icke färdiga rutiner
- Verksamhetschefer följs upp, se föregående angående internkontrollplan*. Det är verksamhetschefernas ansvar att följa upp medarbetarnas kunskaper. Oklart i vilken utsträckning det sker.
**Enligt internkontrollplan Upphandlingspolicy, säkerhetspolicy, delegationsordning, miljöpolitiskt program och handlingsplan, handikapprogrammet, barnkonventionen, policy arbetsmiljö och hälsa, kommunikationspolicy, patientsäkerhetspolicy, representationspolicy, ekonomihandboken, personalpolicy, informationssäkerhetsföreskrifter)*
- Alla förväntas ta sitt eget ansvar. På en liten förvaltning märks det om medarbetare har missat informationen.
- Har inte varit prioriterat
- Frågan har bara alternativen Ja o Nej. Svaret är dock att uppföljningen varierar. Om det är sådant som handläggarna MÅSTE kunna så sker nog uppföljning, direkt eller indirekt.



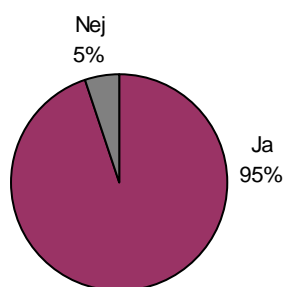
5 Utbildning

Frågor ställdes kring information/utbildning i frågor som rör offentlighet och sekretess. Frågorna handlade om den egna och om medarbetarnas utbildning, utbildningens innehåll samt tidpunkt för utbildningen.

Har den svarande fått information/utbildning?

Samtliga utom en av de svarande har fått information/utbildning i frågor som rör offentlighet och sekretess.

Figur 9 Har du fått information/utbildning i frågor rörande offentlighet och sekretess?
Andel i procent.



När fick de senast information/utbildning?

Av dem som fått information/utbildning är det fem som inte kommer ihåg när de senast fick sådan information/utbildning. Nedan redovisas när övriga fått informationen/utbildningen. Antal svarande inom parentes.

- År 2000 (1)
- År 2004 (1)
- År 2005 (1)
- År 2006 (4)
- År 2007 (9)

Vad handlade informationen/utbildningen om?

Nedan presenteras vad informationen/utbildningen handlade om. Antal svarande inom parentes.

- Ansvarar själv för den juridiska utbildningen (sekretess). Är jur.kand.
- Arkiv och diarieföring - översikt kurs för chefer
- Arkiv och offentlighet
- Arkivredogörarträff med lite matnyttig information om det mesta inom arkiv och sekretess och allmänna handlingar
- Dagar om lagar som ordnas av Sahlgrenska Universitetssjukhuset och Regionarkivet
- Dokumenthantering i offentliga företag
- Förvaltningsrätt (2)
- Förvaltningskunskap, diarieföring, allmänna handlingar, sekretess mm.
- Genomgång av rättsläget
- Informationssäkerhet, PUL



- Offentlighet och sekretess (3)
- Offentlighets- och sekretessfrågor diskuteras ofta på personalmöten i olika sammanhang som rör ärendehantering.
- Om arbetsdokument respektive resultatet av ett projektarbete var offentlig handling. Diskussion om nya lagförslaget att patienter ska kunna få ut loggar över alla som öppnat patientjournalen och vilka oerhörda resurser som kan komma att krävas om flera börjar önska detta, med de komplicerade utredningar som många fall skulle leda till (beror på att betydligt fler personer än allmänheten föreställer sig har anledning att gå in i journalen under ett vårdtillfälle)
- Utlämnande av allmän handling

När fick medarbetarna senast information/utbildning?

Sju förvaltningar/bolag vet inte när deras medarbetare senast fick information/utbildning i frågor som rör offentlighet och sekretess och sju uppger att de inte kommer ihåg.

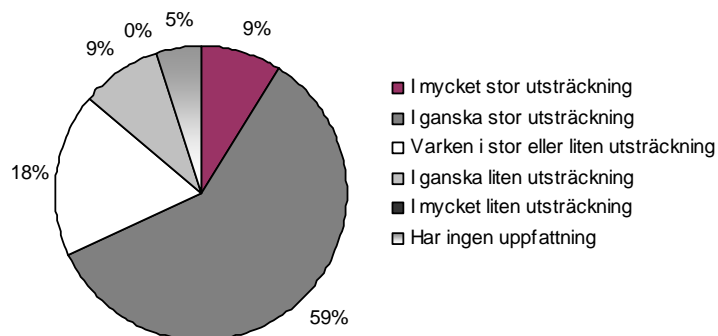
En verksamhet uppger att information/utbildning sker kontinuerligt och en annan att den sker i samband med introduktionsutbildningen där man går igenom sekretessbestämmelserna.

Utav resterande sju verksamheter anger fem att information/utbildning senast skett under år 2007, en verksamhet uppger år 2005 och den sista anger år 2004.

Har medarbetarna den kunskap som behövs?

Två tredjedelar av förvaltningarna/bolagen uppger att deras medarbetare i mycket eller ganska stor utsträckning har den kunskap som de behöver för att följa gällande lagstiftning/regler om offentlighet och sekretess. Det är således en tredjedel av verksamheterna som synes mer tveksamma till om deras medarbetare har denna kunskap.

Figur 10 I vilken utsträckning har medarbetarna den kunskap de behöver för att följa gällande lagstiftning/regler om offentlighet och sekretess? Andel i procent.

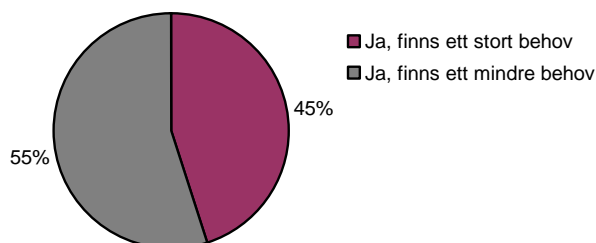




Finns det ett utbildningsbehov?

Ingen av verksamheterna uppger att det helt saknas ett utbildningsbehov. Det är 45 procent som uppfattar att det i deras verksamhet finns ett stort behov, medan övriga menar att det hos dem finns ett mindre behov.

Figur 11 Finns det ett utbildningsbehov rörande lagstiftning/regler kring offentlighet och sekretess i din organisation? Andel i procent.



Inom vilka områden finns det ett utbildningsbehov?

Nedan redovisas inom vilka områden förvaltningarna/bolagen uppger att det finns ett utbildningsbehov. Några av svaren är av en mer generell karaktär:

- Alla områden
- Övergripande information
- Behov av att hålla detta uppdaterat inom organisationen finns
- Det finns alltid ett behov av repetition på alla områden
- Det finns ett stort behov, som uppfylls genom återkommande sekretessutbildningar

Övriga är på en något mer detaljerad nivå (antal inom parentes):

- Angående att all information är offentlig handling, men journalinformation i allmänhet sekretessbelagda. Konsekvensresonemang kring detta.
- Hantering av allmän handling
- Information om förslaget till ny patientdatalag
- Lagar och regler för ett bolag typ MediCarrier
- Offentlighet och sekretess (3)
- Offentlighet och sekretess och allmänna handlingar
- Offentlighetsprincipen, tryckfrihetsförordningen
- Regler för diarieföring bland annat
- Sekretess, allmän och offentlig handling, regler för utlämnande av allmänna handlingar
- Vad som är offentlig respektive sekretesshandling
- Ärendehantering i diariet, offentlighet i praktiken
- Ärende-, diarie-, dokumenthantering, E-posthantering, nyttoaspekter, personoberoende informationshantering, smart och effektiv IT-hantering, fallgropar i IT-användning



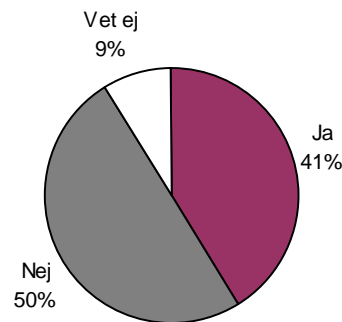
6 Uppföljning

Verksamheterna fick frågan om det genomförs kontinuerliga uppföljningar av hur lagar/regler efterlevs. De förvaltningar/bolag som gör uppföljningar fick följdfrågorna när och inom vilket område den senaste uppföljningen gjordes. De som inte genomför kontinuerliga uppföljningar fick följdfrågan, varför detta inte görs.

Följer verksamheterna upp hur lagar/regler efterlevs?

Endast fyra av tio verksamheter uppger att de genomför kontinuerliga uppföljningar av hur lagar/regler efterlevs. En av dessa verksamheter uppger att den inte vet när senaste uppföljningen gjordes. Övriga verksamheter har gjort uppföljning under 2006 (2 stycken) och 2007 (5 stycken), varav en uppger att IK-planen ska följas upp under 2007).

Figur 12 Genomförs det kontinuerliga uppföljningar av hur lagar/regler efterlevs? Andel i procent.



Inom vilka områden gjordes senaste uppföljningen?

Nedan redovisas inom vilket område verksamheterna uppger att den senaste uppföljningen gjordes.

- Dokumenthantering generellt inom företaget
- En genomgripande riskanalys genomfördes
- Enligt internkontrollplan - upphandlingspolicy, säkerhetspolicy, delegationsordning, miljöpolitiskt program och handlingsplan, handikapprogrammet, barnkonventionen, policy arbetsmiljö och hälsa, kommunikationspolicy, patientsäkerhetspolicy, representationspolicy, ekonomihandboken, personalpolicy, informationssäkerhetsföreskrifter
- Gallring och arkivering
- Hantering av e-post
- I enlighet med internrevisionens arbetsplan
- Sekretessprövning angående utlämnande av handling
- Uppföljning av internkontrollplan innefattar bland annat lagefterlevnad, post- och diarieföring samt arkivering



Varför gör inte alla kontinuerliga uppföljningar?

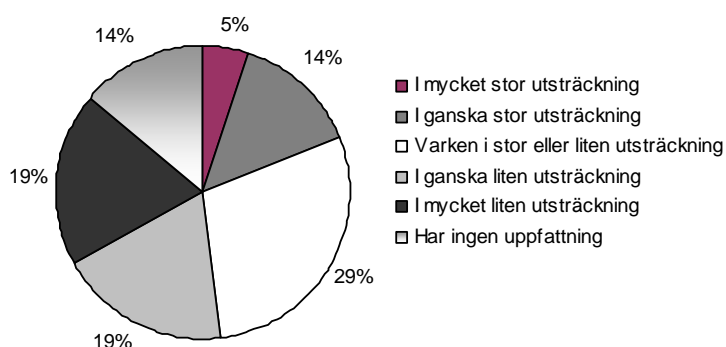
Det är nio verksamheter som inte genomför kontinuerliga uppföljningar. Det är sex av dessa som besvarar frågan varför detta inte görs i deras verksamhet.

- I en verksamhet med högt uppdrivet tempo för att klara den dagliga akutsjukvården kan inte sådana uppgifter prioriteras. Utlämnande av journalhandlingar har vi stor rutin på och andra handlingar förekommer ytterst sällan och då konsulteras registrator eller lämpliga personer i sjukhusledningen angående vad som är lämpligt med hänsyn till enskildas integritet/sekretess.
- Vi är en liten organisation som kontinuerligt informerar/påminner om lagar/regler och har därför inte sett något behov av uppföljningar
- Troligen tidsbrist. En slags tillit till personalen att de vet vad som gäller och utgår från att det som ska göras görs.
- Kan inte säga att kontinuerliga uppföljningar görs, men däremot så brukar åtgärder vidtas för att försöka leva upp till de lagar som styr oss
- Ny organisation som håller på att bygga upp rutiner
- Har inte haft det som rutin för samtliga lagar och regler. Det kommer dock att bli aktuellt i och med certifiering enligt ISO 9001.
- Vi har precis reviderat internkontrollplanen respektive informationssäkerhetsplanen och därmed även rutiner för uppföljning.
- Tid- och resursbrist, andra prioriteringar

Finns det utrymme för personliga tolkningar?

Det är två av tio verksamheter som anser att det i stor utsträckning finns utrymme för personliga tolkningar i förhållningssättet gentemot befintliga lagar och regler.

Figur 13 I vilken utsträckning anser du att det finns utrymme för personlig tolkning i förhållningssättet gentemot befintliga lagar och regler? Andel i procent.





7 Ansvar

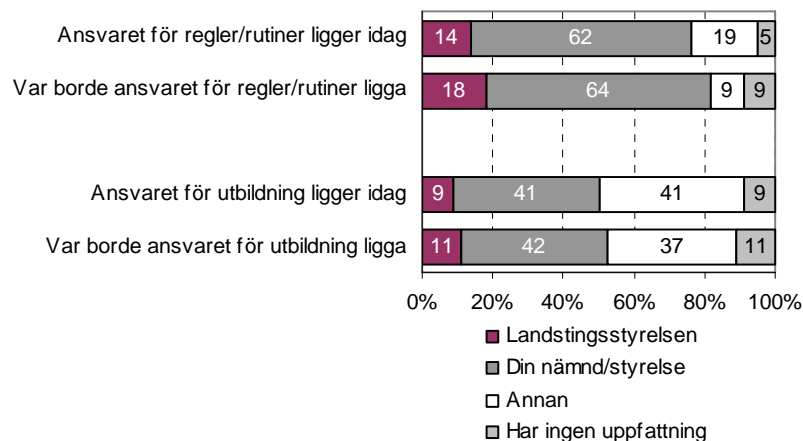
Verksamheterna fick frågor som rörde på vilken nivå ansvaret för regler/rutiner och utbildning ligger idag och på vilken nivå de anser att ansvaret bör ligga.

Vem har ansvaret för regler/rutiner och utbildning?

Sex av tio verksamheter uppger att idag ligger ansvaret för regler/rutiner hos den egna nämnden/styrelsen och en ungefär lika stor andel anser att det också är där som ansvaret bör ligga. När det gäller ansvar för utbildning är det hälften som uppger att ansvaret idag ligger hos den egna nämnden/styrelsen, men det är endast fyra av tio som anser att det är där ansvaret bör ligga.

Det är en mindre andel av förvaltningarna/bolagen som uppfattar att ansvaret idag ligger på Landstingsstyrelsen. Det är heller ingen stor andel som anser att ansvaret borde ligga där. Det är dock en relativt stor andel förvaltningar/bolag som har valt svarsalternativet annan. För denna fråga fanns tyvärr ingen möjlighet att fylla i vilken annan nivå som den svarande avser. Detta bör kanske om möjligt följas upp på annat sätt.

Figur 14 På vilken nivå ligger ansvaret för följande idag? På vilken nivå anser du att ansvaret för följande borde ligga? Andel i procent.



Borde ansvaret ligga på någon annan nivå?

Resultatet visar att det är sex av förvaltningarna/bolagen som anser att ansvaret borde ligga någon annanstans än där det ligger idag. Det är dock endast en förvaltning/bolag som anser att ansvaret borde flyttas från den egna nämnden/styrelsen till Landstingsstyrelsen.

	Regler/rutiner Har ansvar idag	Regler/rutiner Borde ha ansvar	Utbildning Har ansvar idag	Utbildning Borde ha ansvar
Verksamhet 1	Ej svarat	Din nämnd	Ej svarat	Annan
Verksamhet 2	Annan	Vet ej	Annan	Vet ej
Verksamhet 3	Annan	Vet ej	Annan	Vet ej
Verksamhet 4	<i>Din nämnd</i>	<i>Landstingsstyrelsen</i>	<i>Din nämnd</i>	<i>Landstingsstyrelsen</i>
Verksamhet 5	-	-	Din nämnd	Annan
Verksamhet 6	Vet ej	Din nämnd	Vet ej	Din nämnd



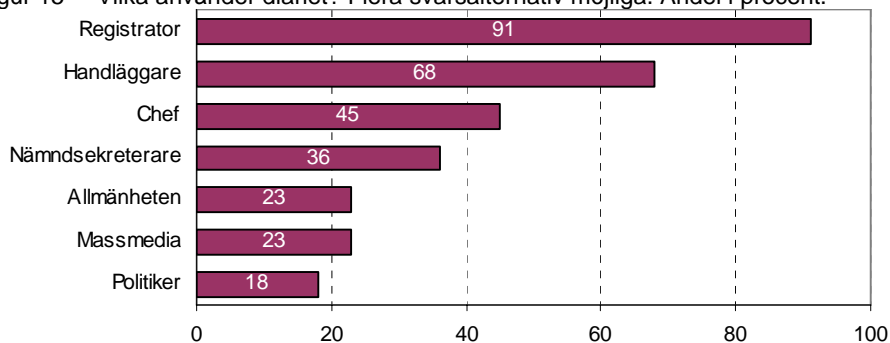
8 Verksamheternas diarier

Slutligen ställdes ett antal frågor om verksamheternas diarier. Frågorna rörde dels användare och användningsområden, dels i vilken utsträckning olika handlingar diarieförs. Det ställdes också frågor kring öppna ärenden och om uppföljning av dessa. Slutligen fick verksamheterna besvara frågor kring hur ofta massmedia/allmänhet begär ut allmänna handlingar och vilken handläggningstiden är för dessa ärenden.

Vilka använder diarierna?

Förutom registratorer används diariet i hög grad också av handläggare. Mindre än hälften av förvaltningarna/bolagen uppger chef som användare. Minst vanligt är det att politiker använder diariet.

Figur 15 Vilka använder diariet? Flera svarsalternativ möjliga. Andel i procent.

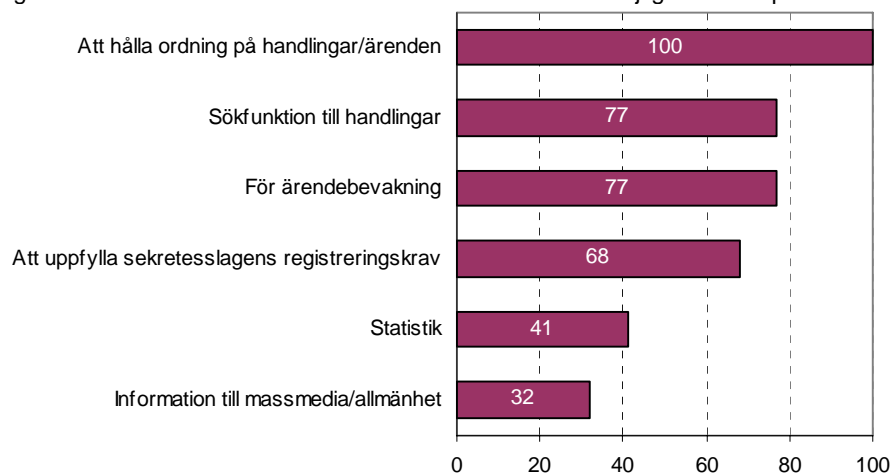


Till vad används diarierna?

Samtliga verksamheter uppger att de använder diariet till att hålla ordning på handlingar/ärenden. Det är också nära åtta av tio som anger användningsområdena sökfunktion till handlingar och ärendebevakning. Endast en tredjedel av förvaltningarna/bolagen uppger information till massmedia/allmänhet som användningsområden.



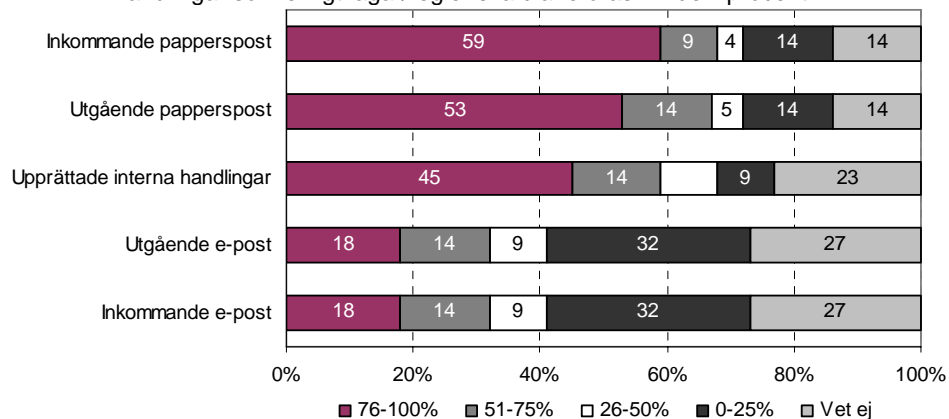
Figur 16 Till vad används diariet? Flera svarsalternativ möjliga. Andel i procent



Vilka handlingar diarieförs och i vilken omfattning?

Verksamheterna diarieför främst inkommande och utgående papperspost. Det är endast en tredjedel av verksamheterna som diarieför mer än hälften av inkommande och utgående e-post.

Figur 17 I vilken utsträckning diarieförs följande typer av handlingar? Utgå från de handlingar som enligt lagar/regler ska diarieföras. Andel i procent.



Det är relativt stora andelar som uppger att de inte vet i vilken utsträckning olika typer av handlingar diarieförs. Nedan redovisas svarsfördelningen bland dem som inte vet. Resultatet visar att tre förvaltningar/bolag inte alls vet i vilken utsträckning handlingar diarieförs, tre verksamheter vet inte detta när det gäller e-post och ytterligare två andra när det gäller upprättade interna handlingar.



Tabell 1 I vilken utsträckning diarieförs följande typer av handlingar? Vet ej.

	Inkommande papperspost	Utgående papperspost	Upprättade interna handlingar	Inkommande e-post	Utgående e-post
Verksamhet 1	Vet ej	Vet ej	Vet ej	Vet ej	Vet ej
Verksamhet 2	Vet ej	Vet ej	Vet ej	Vet ej	Vet ej
Verksamhet 3	Vet ej	Vet ej	Vet ej	Vet ej	Vet ej
Verksamhet 4				Vet ej	Vet ej
Verksamhet 5				Vet ej	Vet ej
Verksamhet 6				Vet ej	Vet ej
Verksamhet 7			Vet ej		
Verksamhet 8			Vet ej		

Hur många ärenden diarieförs per år?

Det är 21 förvaltningar/bolag som uppger ungefär hur många ärenden som diarieförs per år. Sammanlagt uppges 22 460 ärenden, dvs. i snitt 1070 ärenden per år. Antalet diarieförda ärenden varierar mellan 15-5000.

Hur många öppna ärenden startade före år 2005?

Vidare är det 19 förvaltningar/bolag som uppger hur många öppna ärenden som startade före 2005 som fortfarande är oavslutade. Sammanlagt uppges 6026 ärenden, dvs. i snitt 317 ärenden per förvaltning/bolag. Antalet ärenden varierar dock mellan 0-2000.

Från vilket år är det äldsta öppna ärendet?

De äldsta öppna ärendena finns hos två av verksamheterna och de har varit öppna i 15 år. Det är 17 förvaltningar/bolag som uppger från vilket år deras äldsta öppna ärendet är. Nedan redovisas årtal och antal verksamheter inom parentes.

1992 (2)	2001 (1)
1993 (1)	2002 (2)
1996 (1)	2003 (2)
1999 (4)	2004 (2)
2000 (1)	2007 (1)

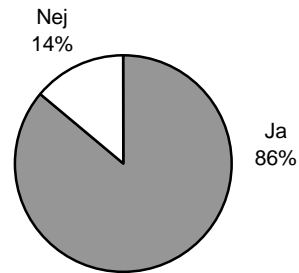
Görs systematiska uppföljningar av öppna ärenden?

Nära nio av tio förvaltningar uppger att de har en systematisk uppföljning av oavslutade ärenden. Två av de tre verksamheter som inte följer upp öppna ärenden anger att detta beror på följande:

- Finns ingen rutin. Diariesystemet är hemgjort och tillåter inga extravaganser.
- Har inte haft sådana rutiner



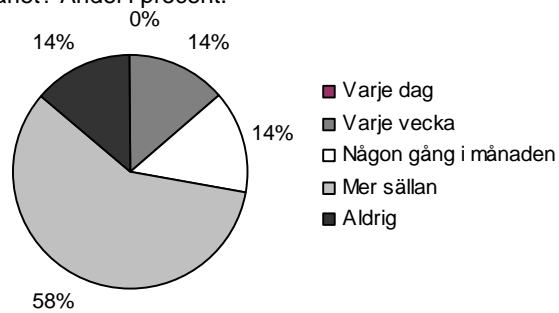
Figur 18 Finns en systematisk uppföljning av oavslutade ärenden? Andel i procent.



Hur ofta begär massmedia/allmänhet ut allmänna handlingar?

Tre av tio förvaltningar/bolag får någon gång i månaden begäran om att få ut allmänna handlingar från massmedia/allmänhet. För sex av tio verksamheter händer detta mer sällan än någon gång i månaden.

Figur 19 Ungefär hur ofta begär massmedia/allmänhet att få ut allmänna handlingar från diariet? Andel i procent.

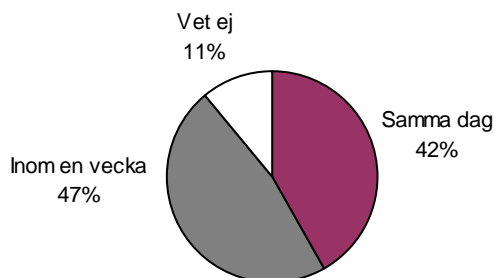




Hur lång är handläggningstiden?

Ingen av förvaltningarna/bolagen har en längre handläggningstid för utlämnande av allmän handling än inom en vecka. Fyra av tio anger att utlämnandet sker samma dag. Det är två verksamheter som uppger att de inte vet vilken handläggningstiden är.

Figur 20 Ungefär hur lång är handläggningstiden för utlämnande av allmän handling? Andel i procent.



Går det att korta handläggningstiden?

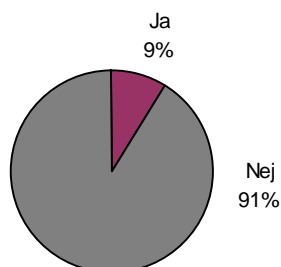
De verksamheter som har en längre handläggningstid än samma dag fick följdfrågan vilka åtgärder som skulle behöva vidtas för att korta handläggningstiden. Svaren visar att tre av de sju svarande anser att de har en rimlig handläggningstid. Ett par av verksamheterna menar att handläggningstiden inte kan kortas ner om inte ytterligare resurser sätts in.

- Rimlig handläggningstid
- En handläggning på cirka tre dagar känns bra
- Handläggningstiden är oftast samma dag. Anser inte att detta är ett problem som behöver åtgärdas
- Inga
- Går av praktiska skäl inte att korta ned den nämnvärt
- Fler registratorer eller möjlighet till kopieringshjälp
- Öka bemanningen
- Alla handläggare har idag ansvar för sina egna ärenden/handlingar fram till ad acta läggning. Alla inkomna handlingar skulle behöva skannas in och alla upprättade handlingar skapas direkt i ärendehanteringssystemet, om allt ska vara direkt åtkomligt digitalt, för en kortare handläggningstid.

Ligger diarierna ute på internet?

Endast två förvaltningar/bolag har sitt diarium liggandes på Internet.

Figur 21 Ligger ert diarium ute på internet? Andel i procent.





WSP är ett globalt företag som erbjuder kvalificerade konsulttjänster för samhälle och miljö. Med drygt 100 kontor världen över och totalt 6 000 medarbetare är WSP ett av de största konsultföretagen i Europa och bland de tio största i världen. Verksamheten bedrivs huvudsakligen i Storbritannien och Sverige, men också i övriga Europa, USA, Afrika och Asien.

I Sverige är WSP ett rikstäckande konsultföretag med ca 1900 medarbetare. Verksamheten bedrivs inom följande affärsområden: WSP Arkitektur, WSP Analys & Strategi, WSP Byggprojektering, WSP Environmental, WSP International, WSP Management, och WSP Systems.