

# Umeå kommun

## Granskning av kommunens arkiv- och diariehantering



Building a better  
working world

## Innehåll

<b>1. Sammanfattning .....</b>	<b>2</b>
<b>2. Inledning .....</b>	<b>3</b>
2.1. Bakgrund.....	3
2.2. Syfte, revisionsfrågor och avgränsning .....	3
2.3. Genomförande .....	3
<b>3. Revisionskriterier .....</b>	<b>4</b>
3.1. Tryckfrihetsförordningen (TF 1949:105) .....	4
3.2. Offentlighets- och sekretesslagen (OSL 2009:400) .....	4
3.3. Förvaltningslagen (FL 1986:223).....	5
3.4. Arkivlagen (AL 1990:782) .....	5
3.5. Översikt av Umeå kommuns övergripande styrande dokument.....	5
<b>4. Granskningsresultat .....</b>	<b>6</b>
4.1. Iakttagelser om organisation, roller och ansvarsfördelning .....	6
4.2. Styrande dokument .....	8
4.3. Iakttagelser beträffande styrelsens och nämndernas rutiner och arbetsätt .....	11
4.4. Allmänhetens rätt till insyn samt stickprov av handlingar .....	12
4.5. Systemstöd och dess tillgänglighet/tillförlitlighet .....	15
4.6. Sök- och åtkomstmöjligheter för medborgare .....	15
4.7. Systematisk uppföljning och intern kontroll av kommunens diarieföring.....	16
<b>5. Sammanfattande bedömning .....</b>	<b>20</b>
Bilaga 1: Källförteckning .....	23
Bilaga 2: Resultat av stickprov .....	24
Bilaga 3: Översiktlig bedömning – svar på revisionsfrågor per granskad nämnd.....	26

## 1. Sammanfattning

EY har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Umeå kommun granskat kommunstyrelsen, tekniska nämnden, byggnadsnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden samt för- och grundskolenämnden i syfte att bedöma huruvida kommunens rutiner kring och hantering av allmänna handlingar är ändamålsenlig och tillgodoser de krav som framgår av berörd lagstiftning.

Granskningens slutsats är att kommunens rutiner kring hantering av allmänna handlingar i allt väsentligt är ändamålsenlig, och tillgodoser de krav som framgår av berörd lagstiftning. I granskningen har följande iakttagelser gjorts:

- ▶ Rutinerna kring hantering av allmänna handlingar bedöms i allt väsentligt vara ändamålsenliga.
- ▶ Styrelsen och nämnderna har säkerställt en tydlig fördelning av roller, ansvar samt befogenheter genom framtagna rutiner och arbetsbeskrivningar.
- ▶ Styrande dokument och rutiner bedömer vi i huvudsak vara ändamålsenliga. Vi bedömer dock att det är en brist att det inte görs någon uppföljning av efterlevnaden av de arbetssätt som anges i de kommunövergripande dokumenten. Vidare saknas en struktur för kontinuerlig översyn av dokumentens aktualitet.
- ▶ Stickprov visar att skyndsamheten i handläggningstid varierar mellan de granskade nämnderna.
- ▶ Granskningen visar att det finns två systemstöd som huvudsakligen används inom styrelsens och de granskade nämndernas verksamheter. För Public 360 kan vi inte redogöra för några tydliga brister som framkommit. För systemet Ecos 2, som används inom miljö- och hälsoskyddsnämnden, är vår bedömning att det är av yttersta vikt att nämnden åtgärdar de brister som uppdragats kring sitt verksamhetssystem.
- ▶ Granskningen visar att kommunstyrelsen, tekniska nämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden och för- och grundskolenämnder saknar området i sina internkontrollplaner. Vi bedömer att det är en brist att dessa nämnder saknar strukturer för att systematiskt följa upp och kontrollera rättssäkerhet i handläggning enligt gällande lagstiftning.
- ▶ Slutligen ser vi positivt på att byggnadsnämnden har en systematisk uppföljning och kontroll av området i sin internkontrollplan samt delårsrapporter.

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi miljö- och hälsoskyddsnämnden att:

- ▶ Åtgärda de brister som framkommit kring Ecos 2, samt säkerställa förutsättningar för en rättssäker och hanterbar handläggning inom nämndens verksamheter.

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi kommunstyrelsen och samtliga granskade nämnderna att:

- ▶ Systematiskt följa upp och kontrollera rättssäkerhet i handläggning enligt gällande lagstiftning
- ▶ Kontrollera att samtliga gällande styrande dokument inom verksamheterna finns diariEFörda och att nya handlingar diariEFörs så snart de har upprättats
- ▶ Säkerställa att verksamheternas praktiska arbetssätt och de arbetssätt som anges i kommunövergripande dokument överensstämmer
- ▶ Implementera en struktur för regelbunden översyn av styrande dokument
- ▶ Säkerställa att kompetensöverföringen mellan avgående och tillträdande personal genomförs på ett ändamålsenligt sätt

## 2. Inledning

### 2.1. Bakgrund

Offentlighetsprincipen är central för den svenska förvaltningen inom stat, landsting och kommuner. Medborgarna har enligt tryckfrihetsförordningen rätt att ta del av allmänna handlingar. Ytterligare bestämmelser finns i förvaltningslagen, offentlighets- och sekretesslagen samt arkivlagen. Enligt dessa lagar har myndigheter en långtgående skyldighet att upprätta rutiner för hantering och registrering av ärenden, handlingar samt beslutsunderlag.

Den utökade användningen av e-post och olika former av IT-stöd innebär ett ökat behov av struktur och tydlighet i rutiner och styrdokument. Med utgångspunkt från sin risk- och väsentlighetsanalys har kommunens revisorer beslutat att genomföra en granskning av kommunens arkiv- och diariehantering.

### 2.2. Syfte, revisionsfrågor och avgränsning

Syftet med granskningen är att bedöma huruvida kommunens rutiner kring hantering av allmänna handlingar är ändamålsenlig och tillgodoser de krav som framgår av berörd lagstiftning.

I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶ Är fördelning av roller och ansvar samt befogenheter inom förvaltningsorganisationen tydlig?
- ▶ Bedöms kommunens styrdokument vara ändamålsenliga med avseende på arkiv- och diariehantering?
- ▶ Bedöms rutiner för posthantering (inklusive e-posthantering), registrering av allmänna handlingar, utlämning av offentliga handlingar samt arkivering av allmänna handlingar vara ändamålsenliga?
- ▶ Sker registrering av allmänna handlingar och ärenden (inkommande, utgående och inom kommunen upprättade) i enlighet med gällande lagar och styrdokument?
- ▶ Vilka systemstöd används och hur upplever användarna systemens tillgänglighet och tillförlitlighet?
- ▶ Tillgodoses allmänhetens rätt till insyn i kommunens verksamhet?
- ▶ Är sök- och åtkomstmöjligheter för allmänheten till diariet ändamålsenliga?
- ▶ Finns en systematisk uppföljning och kontroll av kommunens diarieföring och finns tydlig koppling till gällande planer för intern kontroll?

Granskningen omfattar kommunstyrelsen, för- och grundskolenämnden, tekniska nämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden och byggnadsnämnden.

### 2.3. Genomförande

Granskningen har genomförts genom intervjuer med tjänstepersoner i förvaltningen, samt genomgång och bedömning av berörda rutin- och styrdokument.

Intervjuer har genomförts med personal inom stödfunktionen administration och kommunikation, bland annat med jurist, kommunsekreterare, arkivarier, nämndsekreterare, ärendehandläggare samt direktör för administration och kommunikation. Intervjuer har även genomförts med ett urval av registratorer inom nämndernas verksamheter.

Vidare har ett stickprov om 27 ärenden valts ut för genomgång med avseende på arkiv- och diariehantering. Stickproven har genomförts i syfte att kontrollera efterlevnad till lagkrav samt hur offentlighetsprincipen tillämpats och säkerställts inom kommunen.

Granskningen och stickproven avsåg kommunstyrelsen, tekniska nämnden, byggnadsnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden samt för- och grundskolenämnden. En utförligare beskrivning av stickprovet redovisas i bilaga 2.

### **3. Revisionskriterier**

Revisionskriterierna är de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser och bedömningar. I denna granskning utgörs revisionskriterierna huvudsakligen av tryckfrihetsförordningen, offentlighets- och sekretesslagen, förvaltningslagen, arkivlagen, samt kommunens övergripande policys och riktlinjer inom området arkiv- och diariehantering.

#### **3.1. Tryckfrihetsförordningen (TF 1949:105)**

Tryckfrihetsordningen definierar en allmän handling enligt följande:

”Med handling förstås framställning i skrift eller bild samt upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel”.

Handlingsbegreppet avser därmed informationsinnehållet snarare än den form som handlingen intar.

Enligt tryckfrihetsförordningen är handlingen allmän om den förvaras hos en myndighet, är inkommen till eller upprättad hos myndigheten. En upprättad handling avser att ärendet har behandlats av myndigheten eller expedierats till någon utanför myndigheten. En allmän handling kan vara offentlig eller belagd med sekretess. Tryckfrihetsförordningen reglerar även rätten av ta del av allmänna handlingar (offentlighetsprincipen).

I tryckfrihetsförordningen föreskrivs att begäran om att få ta del av allmän handling ska behandlas skyndsamt. Justitieombudsmannen (JO) har bedömt att en myndighet brustit i tryckfrihetsförordningens skyndsamhetskrav när handlingar lämnats ut först fyra dagar efter att begäran lämnades (JO 5308-11).

En allmän handling ska lämnas ut av den som förvarar handlingen. Tjänstemannen får inte efterfråga vem som ska ha handlingen eller för vilket syfte. I de fall någon del av handlingen eller hela handlingen inte lämnas ut med hänvisning till sekretess ska en besvärshänvisning bifogas i beslutet. Beslutet ska fattas av myndigheten/nämnden eller av tjänsteman på delegation.

#### **3.2. Offentlighets- och sekretesslagen (OSL 2009:400)**

Offentlighets- och sekretesslagen reglerar hur allmänna handlingar ska hanteras, registreras och lämnas ut. Av OSL 4 kap. 1 § framgår att en myndighet ska ta hänsyn till rätten att ta del av allmänna handlingar vid organisering av handlingar. Därtill att det bör framgå när uppgifter har tillförts en allmän handling och, om de har ändrats eller gallrats, vid vilken tidpunkt detta har skett.

I 4 kap. 2 § stadgas bland annat att varje myndighet ska upprätta en beskrivning över vilka register och förteckningar som myndigheten har.

5 kap. 1 § stadgar att allmänna handlingar ska registreras så snart de har inkommit eller upprättats hos en myndighet. Paragrafen kräver att allmänna handlingar som omfattas av sekretess<sup>1</sup> registreras och diarieförs, medan handlingar som inte omfattas av sekretess kan hållas ordnade om det enkelt går att fastställa när handlingen inkom eller upprättades hos myndigheten. Enligt 5 kap. 2 § ska det av registret framgå följande:

- ▶ Datum då handlingen inkom eller upprättades.
- ▶ Diarienummer eller annan beteckning som handlingen fick vid registreringen.
- ▶ Uppgift om handlingens avsändare eller mottagare.
- ▶ En kort beskrivning om vad handlingen rör.

Om det antas att en uppgift i en allmän handling inte får lämnas ut med hänvisning till en bestämmelse om sekretess, får myndigheten göra en sekretessmarkering.

Sekretessmarkeringen ska ange tillämplig sekretessbestämmelse, datum då markeringen gjordes och vilken myndighet som gjorde markeringen. Sekretessmarkeringen kan göras på handlingen, alternativt i det elektroniska diariesystemet.

### **3.3. Förvaltningslagen (FL 1986:223)**

Förvaltningslagen innehåller allmänna krav på myndigheters handläggning av ärenden samt myndigheters serviceskyldighet. Enligt förvaltningslagen ska varje myndighet lämna upplysningar, vägledning och råd till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Ärenden som inkommer till myndigheten ska handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts.

Förvaltningslagen anger att beslut ska överklagas skriftligt och överklagan ska inom tre veckor från den dag klaganden mottog beslutet ges till den myndighet som har meddelat beslutet.

### **3.4. Arkivlagen (AL 1990:782)**

Enligt AL 3 § ska det finnas en arkivmyndighet inom den kommunala förvaltningen. Arkivmyndigheten ansvarar för den kommunala verksamhetens slutarkiv och har till uppgift att utöva tillsyn över att kommunens övriga myndigheter följer rådande lagstiftning och bestämmelser.

Enligt AL 4 § ska varje myndighet ansvara för vården av sitt arkiv. Myndighet är enligt AL 6 § 2 skyldig att upprätta en arkivbeskrivning över vilka handlingar som finns i arkivet och för hur arkivet är organiserat. Allmänna handlingar får med stöd av AL 10 § gallras.

Arkivmyndighet för Umeå kommun är kommunstyrelsen, enligt arkivreglemente för Umeå kommun (KF 1997).

### **3.5. Översikt av Umeå kommuns övergripande styrande dokument**

En beskrivning av övergripande styrande dokument återfinns i avsnitt 4.2.1.

---

<sup>1</sup> Offentlighets- och sekretesslagen definierar i 3 kap. 1 § sekretess som "förbud att röja en uppgift, vare sig det sker muntligen, genom utlämnande av en allmän handling eller på något annat sätt.

## 4. Granskningsresultat

### 4.1. Iakttagelser om organisation, roller och ansvarsfördelning

#### 4.1.1. Kommunstyrelsen

Inom stadsarkivet, som tillhör kommunstyrelsens verksamhetsområde, finns arbetsbeskrivningar för respektive anställd i dokument- och kvalitetsstyrningssystemet. Arbetsbeskrivningarna tydliggör varje enskild medarbetares huvudsakliga uppgifter, befogenheter och ansvar, kvalifikationskrav och personliga uppdrag. Enligt intervjuade inom stadsarkivet finns en upplevelse av tydlighet i roller och ansvar kopplat till arkiveringsprocessen och diariehanteringsprocessen.

Övriga intervjuade företrädare för kommunstyrelsens verksamhetsområde beskriver att det finns en tydlig och fungerande ansvarsfördelning mellan registrator, kommunsekreterare, nämndsekreterare och andra berörda medarbetare. Inom kommunstyrelsens samtliga verksamhetsområden finns flera anställda som deltar i arkiv- och diariehanteringsprocessen (registratorer och nämndsekreterare exempelvis) som enligt intervjuade bidrar till att sårbarheten vid frånvaro minskar.

Den generella bilden som intervjuade beskriver är att det mycket sällan saknas dokument som begärs ut i diariet. Uppfattningen från intervjuade är att detta indikerar att medarbetare överlag har en hög medvetenhet kring vad som bör diarieföras och inte. Vidare uppges att anställda som är osäkra på om ett ärende ska diarieföras som allmän handling tar kontakt med kommunjurist för en bedömning i samråd.

Enligt intervjuade har de senaste åren delvis präglats av ett kommunövergripande generationsskifte vid funktioner i arkiv- och diariehanteringsprocessen, såsom registratorer och nämndsekreterare. Generationsväxlingen har föranlett ett behov av att säkerställa kompetensöverföring till nya medarbetare i de fall det varit möjligt.

Kommunstyrelsens kommunsekreterare är sammankallande till ett nämndsekreterar- och registratornätverk.

#### 4.1.2. För- och grundskolenämnden

I granskningen har vi tagit del av verksamhetens sommarrutin, dokumenthanteringsplan, diari rutin vid inkomna överklagningar samt diari rutin vid anmälningar. Delar av dessa beskriver hur roller och ansvar fördelas mellan berörda funktioner. Inom för- och grundskolenämndens verksamhetsområde finns, enligt intervjuade, en strikt given rutin för hantering av anmälningsärenden. Denna har vi också tagit del av i granskningen. Rutinen är framtagen för att säkerställa att den typen av ärenden inte handläggs felaktigt. Det finns även en särskild rutin för ärenden som ska beredas till nämnd.

Mot bakgrund av att verksamhetsområdet omfattar och hanterar en stor andel uppgifter som inte får lämnas ut enligt lag (sekretess) krävs god kunskap och en medvetenhet hos medarbetarna.

Företrädare för för- och grundskolenämndens verksamheter beskriver att det finns fungerande arbetssätt och rutiner i verksamheten som överensstämmer med krav i gällande lagstiftning. Intervjuade beskriver att det inte saknas en tydlighet i roller och ansvar.

Intervjuade beskriver att det förekommer att medborgare efterfrågar underlag som inte ligger inom nämndens verksamhetsområde. Medarbetare hänvisar i förekommande fall rutinmässigt till den handläggare som kan vara behjälplig.

Registrator fattar beslut med stöd av delegation om ärenden ska lämnas ut eller inte, vilket beskrivs fungera väl.

#### **4.1.3. Miljö och hälsoskyddsnämnden**

Inom miljö- och hälsoskyddsnämndens verksamheter finns flera specifika rutiner för hantering och registrering av ärenden. Dessa bidrar enligt intervjuade till att tydliggöra roller och ansvar inom verksamheten.

Intervjuade beskriver att verksamhetsnära rutiner är nödvändiga då en stor andel medarbetare handlägger ärenden. Detta har föranlett behov av större tydlighet inom verksamhetsområdet genom upprättande av rutiner.

Intervjuade medarbetare beskriver även att det funnits behov av att göra förtydliganden i roller och ansvar utifrån de övergripande dokumenten som finns. Rutinerna uppges därför fungera som komplement till befintliga kommunövergripande dokument.

Vid ledigheter och över semestertider uppges intervjuade att det finns strukturer som säkerställer att registratorrollen alltid är bemannad, som en del i att säkerställa att inkomna förfrågningar och handlingar hanteras.

#### **4.1.4. Tekniska nämnden**

Företrädare för tekniska nämndens verksamhetsområden beskriver en upplevelse av att roll- och ansvarsfördelningen kopplad till arkivering och diarieföring är tydlig och fungerande. Inom nämndens verksamhetsområde finns flera anställda som är involverade i diarieföringsprocessen, vilket enligt intervjuade minskar sårbarheten. Detta då det finns flera roller som kan täcka upp för varandra vid frånvaro, som ledigheter och semestrar. En checklista för sommarledighet säkerställer att det alltid finns någon anställd som bevakar inkomna ärenden

De olika verksamheterna inom tekniska nämnden samverkar vid behov för att handlägga ärenden mer effektivt, vilket upplevs som positivt.

Utöver detta har vi tagit del av flertalet rutiner som beskriver hur olika handlingar (såsom byggärenden och felanmälningar) ska diarieföras.

Företrädare för verksamheten beskriver att den huvudsakliga hanteringen inom nämndens verksamheter avser allmänna handlingar, då ärenden som är sekretessmarkerade sällan förekommer inom tekniska nämndens verksamhetsområde. I förekommande fall görs en prövning och bedömning om handlingen ska lämnas ut.

#### **4.1.5. Byggnadsnämnden**

Inom bygglov finns (i dokument- och kvalitetsstyrningssystemet) femton arbetsbeskrivningar för olika roller inom verksamheten. Företrädare för bygglov som intervjuats i granskningen beskriver att verksamheten hittat former för tydlig ärendehanteringsprocess.



Företrädare för Lantmäteriet beskriver att det inom verksamheten finns ca 60 rutiner som beskriver hantering av flera olika områdesspecifika ärendetyper. Detta kan vi bekräfta efter en genomgång i dokument- och kvalitetsstyrningssystemet. Även roller och ansvar omfattas i delar av dessa rutiner.

Vad beträffar bostadsanpassning har vi tagit del av en rutin för ärendehantering inom bostadsanpassning som är godkänd av bostadsanpassningschefen. Bland annat innehåller dokumentet en beskrivning av arbetsgången (såsom registrering och handläggning).

För verksamheten detaljplanering har vi tagit del av rutiner för att diarieföra post, gemensam e-posthantering samt en rutin för att registrera ärenden. Även dessa områdesspecifika.

Enligt uppgift har en omstrukturering av dokumenthanteringsplaner inom byggnadsnämndens verksamheter gjorts med anledning av GDPR. Enligt uppgift tydliggör dokumenthanteringsplanerna roll- och ansvarsfördelning inom verksamheten. Företrädare för nämndens olika verksamheter uppger att nya dokumenthanteringsplaner ska fastställas i nämnden.

#### **4.1.6. Bedömning**

Vi bedömer att styrelsen och nämnderna i stor utsträckning säkerställt en tydlig fördelning av roller, ansvar samt befogenheter genom framtagna rutiner och arbetsbeskrivningar. Vi har i granskningen i övrigt inte fått indikatorer på tydliga brister inom området.

Vår uppfattning är att det är positivt att styrelse och nämnder vidtar åtgärder som tydliggör roller och ansvar (vid exempelvis ledigheter) för att allmänna handlingar ska kunna hanteras enligt gällande lagstiftning.

Vad beträffar kommande pensionsavgångar och nyrekryteringar bedömer vi att det är av vikt att styrelse och nämnder säkerställer att kompetensöverföringen mellan avgående och tillträdande personal genomförs på ett ändamålsenligt sätt.

## **4.2. Styrande dokument**

### **4.2.1. Iakttagelser om kommunövergripande dokumentation**

I tabellen nedan framgår den kommunövergripande dokumentation som tillhandahållits i granskningen. Huruvida dokumentet är diariefört har stäms av efter en sökning i kommunens webbdarium.

<b>Dokument</b>	<b>Diarieförd</b>	<b>Beslut (instans och datum)</b>
Arkivreglemente för Umeå kommun	Ja (2017-07-07)	Kommunfullmäktige (1997)
Att lämna ut en allmän handling och att vägra	Nej	Stadsdirektören (2008-03-25)
Att registrera och diarieföra handlingar i Umeå kommun	Nej	Administrativ chef, stadsledningskontoret (maj 2003)
Instruktion för handhavande av sekretessbelagda handlingar i Umeå kommun	Ja (2012-11-01)	Beslutsdatum eller ansvarig instans framgår ej. Enligt uppgift senast reviderad och fastställd av direktör för administration och kommunikation (2018)

Enligt uppgift är dokumenten *Att lämna ut en allmän handling och att vägra* samt *Att registrera och diarieföra handlingar i Umeå kommun* inte diarieförda för att dokumenten hantearats enligt en äldre rutin. Den äldre rutinen innebar fastställande av dokument på förvaltningsnivå och registrering av dokumentet i kommunens dokument- och kvalitetsstyrningssystem.

*Arkivreglementet* för Umeå kommun fastslår att kommunstyrelsen är kommunens arkivmyndighet. Reglementet anger tillämpningsområde, syfte med arkivverksamheten, myndighetens arkivansvar samt hur arkiv ska organiseras/redovisas. Av reglementet framgår att varje myndighet ska upprätta en plan (dokumenthanteringsplan) som redovisar de inom myndigheten förekommande handlingstyperna och gallringsfristerna för dessa. Detta med syfte att uppnå en effektiv dokumentstyrning.

Företrädare för stadsarkivet beskriver att kommunens övriga verksamheter vanligtvis tar kontakt med stadsarkivet för stöd vid upprättande av dokumenthanteringsplaner. Av arkivreglementet framgår att stadsarkivet ska ge myndigheterna råd och anvisningar om dokumenthantering.

Det förekommer, enligt intervjuade vid stadsarkivet, att verksamheterna vänder sig till stadsarkivet för upprättande av dokumenthanteringsplaner. I praktiken innebär det att verksamheternas dokumenthanteringsplaner i stort sett upprättas av stadsarkivet istället för ute i verksamheterna. Intervjuade vid stadsarkivet beskriver vissa risker med att dokumenthanteringsplaner inte upprättas till fullo av medarbetare ute i verksamheterna som har bäst kännedom om verksamhetens processer.

Företrädare för stadsarkivet beskriver överlag att arkivreglementet upplevs som relevant och användbart. Vid intervjuer framkommer att dokumentet trots dess ålder endast skulle vara föremål för redaktionella förändringar vid revidering. Detta då lagstiftningen varit oförändrad sedan år 1990 och företrädare för stadsarkivet uppfattar att dokumentet i allt väsentligt är aktuellt.

*Att lämna ut en allmän handling och att vägra* (2008-03-25, reviderad av stadsdirektören 2015-03) är råd och riktlinjer kring hur förfrågningar om att få ta del av allmän handling ska hanteras. Målgruppen för riktlinjen är samtliga medarbetare och politiker i Umeå kommun. Dokumentet redogör för:

- ▶ vad som utgör en allmän handling är enligt gällande lagstiftning,
- ▶ hur handlingar ska betraktas vid utlämnande (utifrån berörd lagstiftning), samt
- ▶ innehåller mallar för avslag vägran om utlämnande av allmän handling.

Av dokumentet framgår inte huruvida det finns en struktur som säkerställer att kontroller för efterlevnaden av beskrivna arbetssätt görs. Dokumentet finns inte tillgå i kommunens hemsida för interna styrande dokument.

*Att registrera och diarieföra handlingar i Umeå kommun* (stadsledningskontoret, 2003-05) är en grundinformation till ledare, handläggare och administratörer. Dokumentet beskriver tillvägagångssätt för följande moment:

- ▶ Vad är en handling?
- ▶ Öppning av post
- ▶ Att registrera handlingar
- ▶ Vad ska diarieföras?
- ▶ När ska handlingar registreras eller diarieföras?

Av dokumentet framgår inte att det finns någon struktur som säkerställer att kontroller av efterlevnaden av momenten genomförs.

Förvaltningen har även översänt en instruktion för handhavande av sekretessbelagda handlingar i kommunen, som beskriver posthantering för sekretessbelagd information, prövning av sekretess, samt förvaring av nämnda handlingar. Av dokumentet framgår inte ansvarig instans, beslutsdatum eller hur kontroller som säkerställer efterlevnaden av dokumentet görs.

Slutligen har förvaltningen även översänt en informell rutin för posthantering som används inom kommunstyrelsens verksamheter.

#### **4.2.2. Nämndernas tillämpning av kommunövergripande dokument**

##### *4.2.2.1 För- och grundskolenämnden*

Den kommunövergripande rutinen *Att registrera och diarieföra handlingar* används i för- och grundskolenämndens verksamheter och utgör enligt uppgift basen för all hantering, beskriver intervjuade. Det är dock vanligt att företrädare från verksamheterna tar kontakt med registrator för lotsning i hur ärenden ska hanteras. Lokalt framtagen dokumenthanteringsplan beskrivs i intervjuer som mycket användbar.

##### *4.2.2.2 Miljö- och hälsoskyddsnämnden*

Företrädare för miljö- och hälsoskyddsnämnden uppfattar att de kommunövergripande styrande dokument som finns inom området inte fullt ut är relevanta att använda. Som exempel ges att de inte är tillräckligt allmänna då de innehåller skrivningar som inte är tillämpliga för miljö- och hälsoskyddsnämndens diarium. Detta har föranlett ett behov av att verksamheterna upprättat kompletterande rutiner som är tillämpliga för verksamheten. De kompletterande rutinerna bygger delvis på den kommunövergripande dokumentationen och är anpassade utifrån verksamhetens lokala förutsättningar.

##### *4.2.2.3 Tekniska nämnden*

Inom tekniska nämndens verksamhetsområde används de kommunövergripande dokumenten bland annat för att introducera nyanställda i verksamheterna. Verksamhetsspecifika dokumenthanteringsplaner, som komplement till övergripande dokument, används i stor utsträckning i verksamheterna.

Inom tekniska nämndens verksamhetsområde görs kontroller kopplade till handläggning varje år, enligt intervjuade. I granskningen har vi inte tagit del av några underlag som styrker detta.

##### *4.2.2.4 Byggnadsnämnden*

Inom byggnadsnämndens verksamhetsområden (bygglov, lantmäteri, detaljplanering och bostadsanpassning) beskriver intervjuade att medarbetare har kännedom om de kommunövergripande dokumenten. Vidare anges att det inom respektive verksamhetsområde finns lokala rutiner som utformats med stöd av verksamheternas dokumenthanteringsplaner.

### **4.2.3. Bedömning**

Vår bedömning är att de kommunövergripande dokumenten, i allt väsentligt, är ändamålsenliga och förenliga med gällande bestämmelser i TF, FL, AL och OSL. Detsamma gäller rutinerna/riktlinjerna för att registrera och diarieföra handlingar, samt rutinen för vägran att utlämna handlingar.

Vi bedömer dock att det är en brist att det inte görs kontroller för att säkerställa och följa upp efterlevnaden av de arbetssätt som anges i de kommunövergripande dokumenten. Vidare bedömer vi att det är relevant att styrelsen och nämnderna har en struktur för regelbunden översyn av styrdokument. Detta för att säkerställa styrdokumentens aktualitet till lagstiftning och överensstämmelse med kommunens organisation.

## **4.3. Iakttagelser beträffande styrelsens och nämndernas rutiner och arbetssätt**

### **4.3.1. Kommunstyrelsen**

I granskningen har vi tagit del av en *vägledning för posthantering* som beskriver hantering av ca 60 arbetsmoment. Vissa moment beskrivs mer utförligare än andra, och det framkommer i intervjuer att dokumentet är tänkt att fungera som ett stöd i de anställdas arbete. Vägledningen är att betrakta som ett informellt arbetsdokument som uppdateras vid behov.

*Att registrera och diarieföra handlingar i Umeå kommun* innefattar rutinbeskrivningar av öppning av post, hur handlingar ska diarieföras samt vad som ska diarieföras. I intervjuer beskrivs att dokumentet upplevs användbart vid introduktion av nya medarbetare.

I stadsarkivets dokument- och kvalitetsstyrningssystem finns en riktlinje för ordnings- och förteckningsarbeten vid stadsarkivet (stadsarkivarie, 2009-07-10). Riktlinjen riktar sig till medarbetare inom arkivet. Av riktlinjen går att utläsa att ambitionen dels är att sammanfatta arkivpraxis, samt dels tydliggöra hur arkivet ska hantera principiella frågor. Riktlinjerna beskriver på vilket sätt arkivering av handlingar ska göras från mottagande av leveranser av material som sänds till stadsarkivet för arkivering, till hur ordningsarbetet praktiskt ska genomföras.

Inom stadsarkivet finns även följande rutinbeskrivningar dokumenterade i ledningssystemet:

- ▶ Handläggande av leveransärenden, som beskriver arbetsgången vid mottagande och kontroll av leveranser
- ▶ Handläggande av förfrågningar på arkivmaterial, som beskriver arbetsgången vid utlämnande av allmän handling från arkivet
- ▶ Handläggande av utlån av arkivhandlingar, vars innehåll utgör en beskrivning av hur arbetsgången ser ut vid utlån av handlingar. Rutinen omfattar även kontroll för avstämning av att utlånade handlingar återlämnas.

### **4.3.2. Nämndspecifik dokumentation**

Granskningen visar att samtliga granskade nämnder har tagit fram lokala rutiner och beskrivningar av arbetssätt kopplade till arkivering och ärendehantering. Företrädare för olika nämnder beskriver att lokala rutiner tas fram som komplement till övergripande rutiner för att säkerställa hanteringen på lokal nivå. För samtliga nämnder har vi tagit del av dokumenthanteeringsplaner och verksamhetsnära rutiner inom området.

I tabellen nedan specificeras de rutiner vi tagit del av från respektive nämnd. Med *övergripande* avses att nämnden hänvisat till kommunövergripande dokumentation istället för

nämnds specifika rutiner. Med *lokal* avses att nämnden översänt en lokalt upprättad rutin som omfattar området. I vissa fall har nämnden angett att momentet omfattas i verksamheternas dokumenthanteringsplan.

	Rutin för posthantering	Rutin för registrering och utlämning av allmänna handlingar	Rutin för arkivering
<b>Byggnadsnämnden</b>	Lokal.	Övergripande och lokal.	Lokal.
<b>För- och grundskolenämnden</b>	Lokal.	Övergripande.	Framgår av dokumenthanteringsplan.
<b>Miljö- och hälsoskyddsnämnden</b>	Lokal.	Övergripande och lokal.	Lokal.
<b>Tekniska nämnden</b>	Övergripande och lokal.	Övergripande och lokal.	Framgår av dokumenthanteringsplan.

Antalet nämnds specifika rutiner (inklusive dokumenthanteringsplaner) som översänts från respektive verksamhet varierar mellan sex stycken till ca 22 stycken.

I en gemensam gruppintervju med företrädare för de granskade nämnderna framkommer att vissa moment i dessa rutiner prioriteras bort på grund av tidsbrist. Företrädare för för- och grundskolenämnden beskriver att arkiveringsmomentet kan skjutas upp om andra arbetsuppgifter måste prioriteras.

#### 4.3.3. Bedömning

Granskningen visar att styrelsen och samtliga nämnder har dokumenterade rutiner och arbetssätt för posthantering, registrering och utlämning av allmänna handlingar samt rutiner för arkivering. Vi kan inte se att dokumenten frångår bestämmelser i gällande lagstiftning eller frångår bestämmelser i kommunövergripande dokumentation.

Av intervjuer framkommer dock en viss avvikelse från följsamhet till rutiner i det praktiska arbetet. Vi vill uppmärksamma de granskade nämnderna på vikten av att säkerställa en överensstämmelse mellan verksamheternas rutinbeskrivningar och verksamheternas praktiska arbetssätt.

#### 4.4. Allmänhetens rätt till insyn samt stickprov av handlingar

I granskningen har vi efterfrågat specifika handlingar från kommunstyrelsen och granskade nämnder. Syftet med stickprovet var att kontrollera efterlevnad till lagkrav samt hur offentlighetsprincipen tillämpas och säkerställs. Handlingarna har begärts ut från mailadresser som tillskapats för granskningen. Vi har tagit mailkontakt med:

- ▶ Byggnadsnämndens myndighetsbrevlådor på verksamhetsnivå (ej övergripande).
- ▶ För övriga granskade nämnder har förfrågan om begäran av handlingar har skickats till registratorer för respektive nämnd. Kontaktuppgifterna till registratorerna finns på Umeå kommuns hemsida, där det anges att registratorer ska kontaktas för att ta del av allmänna handlingar. Vid granskningens genomförande var listan över registratorer enligt hemsidan uppdaterad i juni 2018.

Vi konstaterar i granskningen att två av de granskade nämnderna har en övergripande myndighetsbrevlåda (miljö- och hälsoskyddsnämnden samt för- och grundskolenämnden).

I Bilaga 1 – Resultat av stickprov redovisas (i tabellform) vilka handlingar som efterfrågats, samt skyndsamheten vid utlämnande av handling. Tabellerna är indelade utifrån nämnd. Utfallet i stickprovet kommenteras i avsnitt 4.4.1.

#### 4.4.1. Iakttagelser utifrån stickprovet

I följande tabell finns en sammanfattning av stickprovet:

Instans	Antal handlingar	Iakttagelser
Kommunstyrelsen	10	Sex handlingar översändes inom två dagar. En handling utlämnades inom tre dygn. En handling delgavs efter sju dagar. En handling lämnades ut efter nio dagar. En handling har överlämnats till handläggare och därefter ej återkopplats eller utlämnats.
För- och grundskolenämnden	4	Två handlingar översändes inom ett dygn. En handling delgavs efter 10 dagar. För ytterligare en handling meddelades att den inte skulle lämnas ut.
Miljö- och hälsoskyddsnämnden	5	Samtliga handlingar utlämnades inom ett dygn.
Byggnadsnämnden	4	Samtliga fyra handlingar utlämnades inom ett dygn.
Tekniska nämnden	4	Två handlingar utlämnades inom ett dygn. Två handlingar har varken återkopplats eller utlämnats.
	27	

Stickprovet visar att två av tre handlingar (66 %) som begärts ut från de olika nämnderna hanteras och besvarats *inom ett dygn*. Totalt sett har 74 % av handlingarna begärts ut och hanterats *inom tre dygn*.

Vi noterar att 22 % av handlingarna som begärts ut inte återkopplats eller utlämnats inom sju dagar.

I stickprovet avslogs en begäran om allmän handling. I mailkontakt med företrädare för för- och grundskolenämndens verksamhetsområde efterfrågade vi verksamhetens rutin för inkallande av vikarier. Ärendet överlämnades skyndsamt till Bemanningscentrum. Handläggaren för ärendet svarade med en följdfråga om begärande arbetar vid en skola som använder sig av Bemanningscentrum. Efter ett förtydligande om att vi önskade se hur rutinen för inkallande av vikarier är utformad lämnades svaret att det inte lämnas ut per mail. Handläggaren skrev även att begärande har möjlighet att besöka Bemanningscentrum för vidare samtal.

Enligt kommunens rutin för att vägra lämna ut en handling ska hänvisning till TF eller OSL alltid anges. Detta gjordes inte vid avslaget. Ej heller bifogades besvärshänvisning enligt någon av de två mallar som finns i rutinen.



#### 4.4.2. Andra servicemätningar

Som en del i att besvara frågan om allmänhetens rätt till insyn framgår av en rapport (daterad januari 2018) att en extern konsult (i samarbete med SKL) genomfört mätningar av servicenivån i teleservicen och e-posthantering i kommunen, inom ramen för KKiK (Kommunens kvalitet i korthet).

Av rapporten framgår att undersökningen har genomförts med syftet att jämföra Umeå kommuns utveckling med tidigare års resultat, samt ge en bild av den kommunala servicen. Mätningen, som genomfördes hösten 2017, visar att Umeå kommun är i nivå med snittet (jämförbara kommuner) inom områdena:

- ▶ Telefoni (tillgänglighet, svar på fråga och bemötande)
- ▶ E-post (andel fullständiga avsändaruppgifter)

Vidare är Umeå kommuns resultat lägre än snittet beträffande svar på e-post inom två dygn. Enligt mätningen fick 67 % svar på e-post inom ett dygn. 13 % fick ej svar inom två veckor. För de nämnderna som omfattas av granskningen berörs följande verksamheter:

Nämnd	Svarstid inom 1 dygn (2017)
Byggnadsnämnden (bygglov)	60 %
För- och grundskolenämnden (förskola respektive grundskola)	50 % respektive 75 %
Miljö- och hälsoskyddsnämnden (miljö- och hälsa)	83 %
Tekniska nämnden (gator och parker)	17 %

Företrädare från kommunstyrelsen verksamhetsområde uppger att delar av rapporten brukar presenteras på Umeå kommuns hemsida som information till allmänheten. I övrigt uppger företrädare för förvaltningen att det är en utmaning att få samtliga medarbetare att följa kommunens regler kring e-post och telefoni.

#### 4.4.3. Bedömning

Justitieombudsmannen har bedömt att en myndighet brustit i skyndsamhetskravet när handlingar lämnats ut först efter *fyra dagar* (JO 5308-11). Handlingarna som efterfrågades bedömdes vara av enkel beskaffenhet ur ett sekretessprövningsperspektiv. Med hänvisning till praxis är vår bedömning att hanteringen av allmänna handlingar och ärenden inte till fullo sker i enlighet med skyndsamhetskravet i TF 2 kap. 12 §.

Utifrån resultatet i stickprovet är vår bedömning att miljö- och hälsoskyddsnämndens samt byggnadsnämndens handläggningstider är att betrakta som skyndsamma.

För kommunstyrelsen och tekniska nämnden visade stickprovet att flertalet handlingar inte återkopplats eller lämnats ut efter mer än sju dagar, vilket vi inte bedömer vara en skyndsam hantering.

Motsvarande bedömning gäller för för- och grundskolenämnden, där handläggare även ställt frågor till personen som efterfrågat handlingen för att sedan vägra lämna ut handlingen. Vi vill uppmärksamma nämnden på att detta gjorts utan hänvisning till lagstiftning eller besvärshänvisning.

## 4.5. Systemstöd och dess tillgänglighet/tillförlitlighet

### 4.5.1. Iakttagelser

Granskningen visar att det inom kommunen finns två diarieföringssystem som används:

- ▶ Public 360 (samtliga nämnder utom miljö- och hälsoskyddsnämnden)
- ▶ Ecos 2 (miljö- och hälsoskyddsnämnden)

De intervjuade registratorer och nämndsekreterare som använder Public 360 beskriver en upplevelse av att systemet är väl fungerande. Vid intervjuer lyfts inga tydliga brister beträffande systemets användarvänlighet, tillförlitlighet eller tillgänglighet. Ej heller synliggör intervjuade något behov av saknade funktioner.

Vad beträffar Ecos 2 beskriver intervjuad registrator och nämndsekreterare att systemet fungerar mycket dåligt. Överlag beskrivs brister i stort sett inom samtliga moment som systemet används för. Enligt uppgift från är systemet leveransgodkänt från och med 2018-06-01.

Svårigheter att hantera Ecos 2 omskrivs i miljö- och hälsoskyddsnämndens delårsrapporter för 2018. I nämndens T1-uppföljning framgår att bytet av verksamhetssystem innebär merarbete, men att det förbättringar skett sedan införandet. I nämndens T2-uppföljning framgår att systemet fortsatt innebär merarbete, exempelvis vid fakturering. Tertiärluppföljningen anger även svårigheter att ta fram statistik för nämndens uppföljning av mål och resultatmål.

Svårigheterna att navigera i systemet medför enligt intervjuade risker att handläggningen av ärenden brister. Bland annat uppges av intervjuade att tillgängligheten i systemet är låg med anledning av att nödvändiga funktioner saknas. Något ytterligare som påpekas är att systemet arbetar långsamt. Möjligheterna att korrigera befintliga ärenden uppges vara begränsad, vilket får konsekvenser för vidare handläggning av ärenden. De intervjuade som använder systemet regelbundet beskriver systemet som *urdåligt* och *krångligt*.

### 4.5.2. Bedömning

Granskningen visar att det finns två systemstöd som huvudsakligen används inom styrelsens och de granskade nämndernas verksamheter. För Public 360 beskriver användarna inga brister beträffande tillgänglighet eller tillförlitlighet.

För Ecos 2 beskriver användarna stora brister kring systemets tillförlitlighet och även tillgänglighet. Att systemet inte fungerar felfritt framgår även av nämndens delårsrapporter för 2018. Vår bedömning är att det är av yttersta vikt att miljö- och hälsoskyddsnämnden säkerställer förutsättningar för en rättssäker handläggning utifrån gällande lagstiftning och tillser att åtgärda de brister som uppdragats.

## 4.6. Sök- och åtkomstmöjligheter för medborgare

### 4.6.1. Iakttagelser

På Umeå kommuns hemsida finns möjlighet för medborgare att söka ärenden i kommunens huvudsakliga diarium, Public 360. I diariet finns möjlighet att söka på:

- ▶ Ärende/ämne
- ▶ Nämnd/bolag
- ▶ Diarienummer



▶ Registreringsdatum

Varje ärende visar även vilken enhet som handlagt ärendet med tillhörande handläggare. Samtliga händelser som registrerats i ett ärende framgår (med datum).

Ärenden som tillhör miljö- och hälsoskyddsnämndens diarium är inte sökbara i webbdariet. Istället hänvisas medborgare direkt till nämndens registrator för handlingar, vilket framgår av Umeå kommuns hemsida.

Inom bostadsanpassning görs varje år en kundenkät till slumpvis utvalda personer som helt eller delvis erhållit bidrag för bostadsanpassning. För år 2018 har enkäten nyligen genomförts (sista svarsdag 31 augusti) och en sammanställning av resultat görs i nämndens årsbokslut.

Inom kommunstyrelsen, för- och grundskolenämnden, tekniska nämnden eller miljö- och hälsoskyddsnämnden har vi inga uppgifter om genomförda undersökningar om allmänhetens rätt till insyn.

#### 4.6.2. Bedömning

Enligt OSL ska följande framgå i ett myndighetsregister över handlingar: 1) datum för inkommen/upprättad handling, 2) diarienummer, 3) uppgift och mottagare/avsändare, 4) beskrivning av handlingen. Mot bakgrund av det bedömer vi att sök- och åtkomstmöjligheter för allmänheten i allt väsentligt är ändamålsenliga för kommunstyrelsen, tekniska nämnden, byggnadsnämnden och för- och grundskolenämnden. Bedömningen baseras på att webbdariet möjliggör för allmänheten att tillgå de uppgifter som anges i OSL.

Enligt OSL ska en myndighet ta hänsyn till rätten att ta del av allmänna handlingar när den organiserar hanteringen av handlingar. Vi noterar att det inte finns möjlighet att söka handlingar i miljö- och hälsoskyddsnämndens diarium, vilket vi bedömer vara en brist. Det är dock enligt vår bedömning positivt att miljö- och hälsoskyddsnämndens verksamhet har högre resultat på externa mätningar (svar på e-post inom två dygn) jämfört med kommunens genomsnitt (se avsnitt 4.4.2).

### 4.7. Systematisk uppföljning och intern kontroll av kommunens diarieföring

#### 4.7.1. Innehåll i internkontrollplaner

I granskningen har vi tagit del av kommunstyrelsens och övriga granskade nämnders internkontrollplaner för 2018. I följande tabell finns en redogörelse för det innehåll i internkontrollplanerna som har bäring på området arkivering- och diariehantering:

Instans	Omfattar område arkiv-/diariehantering	Beskrivning
För- och grundskolenämnden	Nej	-
Kommunstyrelsen	Nej	-
Miljö- och hälsoskyddsnämnden	Nej	-
Tekniska nämnden	Nej	-
Byggnadsnämnden	Ja	Lantmäteri

		<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Handlägga och besluta ärenden, rättssäkert och jämlikt inom rimlig tid</li> <li>▶ All information om rådgivning ska ha hög kvalitet och vara lättillgänglig för alla medborgare</li> </ul>
		<p><b>Bostadsanpassning</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Effektiva och rättssäkra handläggningsprocesser</li> </ul>
		<p><b>Detaljplanering</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Effektiva och rättssäkra handläggningsprocesser</li> </ul>
		<p><b>Bygglov</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Handlägga och beslut ärenden, rättssäkert och jämlikt inom rimlig tid</li> <li>▶ Samtliga processer ska sträva efter utveckling med avseende på en ökad dialog och medskapande</li> <li>▶ All information och rådgivning ska ha hög kvalitet och vara lättillgänglig för alla medborgare</li> </ul>

En genomgång av internkontrollplaner som de granskade nämnderna fastställt för 2018 visar att byggnadsnämndens verksamheter har identifierat riskområden kopplade till rättssäkerhet i handläggningsprocessen. För övriga granskade nämnder finns inga identifierade risker med koppling till arkivering, diariehantering eller handläggning.

#### 4.7.2. Uppföljning i delårsrapportering

För kommunstyrelsen, för- och grundskolenämnden och tekniska nämnden återfinns i årets första tertialuppföljning inga resultatmätt eller indikatorer som har bäring på granskningsområdet/revisionsfrågorna.

I byggnadsnämndens verksamhetsuppföljning för tertial 1 och tertial 2 finns resultatmätt kopplade till kravet om effektiva och rättssäkra handläggningsprocesser (i enlighet med internkontrollplanen).

I miljö- och hälsoskyddsnämndens tertialuppföljning för tertial 1 och tertial 2 finns resultatmätt kopplade till målet att *All information och rådgivning ska ha hög kvalitet och vara lättillgänglig för alla kommunmedborgare*. Som resultatmätt till målen följer nämnden SKLs nöjdhetsindex inom områdena 1) livsmedelskontroll, 2) miljöbalken och 3) serveringstillstånd. Vid både tertial 1 och 2 saknas mätvärden för nämnda index.

Utöver detta har miljö- och hälsoskyddsnämnden vid båda tertialuppföljningarna mätvärden och resultatmätt kopplade till handläggningstider/återkoppling utifrån specifika ansökningsprocesser och samtal. Enligt dessa når nämnden samtliga målvärden vid tertial 2.

För tertial två har tekniska nämnden mätvärden för nöjdhetsindex med ärendehandläggning, handläggningstid för felanmälning, samt synpunkter respektive handläggningstid för ärenden inom myndighetsutövning.

För för- och grundskolenämnden återfinns inga resultatmätt eller indikatorer i tertial 2-uppföljningen, som har bäring på granskningsområdet/revisionsfrågorna.

Vid granskningens genomförande hade vi ännu inte tagit del av styrelsens verksamhetsuppföljning för tertial 2.

### **4.7.3. Övriga kontroller**

#### *4.7.3.1 Kommunstyrelsen*

I granskningen har vi tagit del av dokumentation som styrker att kvalitetskontroller genomförs halvårsvis inom stadsarkivet. Resultatet av kontrollerna redovisas i dokument- och kvalitetsstyrningssystemet. Av stadsarkivets kvalitetsdeklaration framgår att arkivet lovat att besvara förfrågan om utlämnande av handling inom tre arbetsdagar, samt att i ett tidigt skede informera om den uppskattade handläggningstiden vid fall av sekretess.

Kvalitetskontrollen för januari – juni 2018 har genomförts genom att två ärenden per månad slumpmässigt valts ut för att kontrollera huruvida stadsarkivets handläggningstider är förenliga med ambitionen i kvalitetsdeklarationen. Kontrollerna visade att ingen av de slumpmässigt utvalda stickproven överskred två handläggningsdagar. Kontrollerna tar även hänsyn till huruvida sekretessbedömning behövt göras, då detta kan förlänga handläggningstiden. Av de stickprov som gjorts var ett fall av sekretessbedömning aktuell.

I ledningssystemet framgår att kontrollerna genomförts och dokumenterats kontinuerligt sedan 2013.

#### *4.7.3.2 Byggnadsnämnden*

I granskningen har vi efterfrågat resultat av genomförda kontroller för att följa upp huruvida lokalt upprättade rutiner efterlevs. Inom bostadsanpassning görs årliga översyner av de checklistor som används för att säkerställa myndighetsutövningen. Enligt uppgift görs i dagsläget en uppdatering av checklistorna mot bakgrund av ny lagstiftning som trädde i kraft 1 juli 2018.

Vidare uppger bostadsanpassningschefen att handläggningen av samtliga ärenden granskas i samband med signering av fakturor och utanordningar. Utöver detta mäter enheten kundernas upplevelse av nöjdhet genom en årlig enkät. Enkäten syftar till att följa upp mål och resultatmått. Vid granskningens genomförande hade resultatet för enkäten som skickats ut för 2017 ännu ej sammanställts.

Företrädare för lantmäteriet beskriver att kontroller sker årligen i samband med intern eller extern kvalitetsrevision (kopplad till verksamhetens kvalitetscertifiering). Enligt uppgift görs kontroller för ett urval av verksamhetens rutiner. Utöver framgår av Lantmäteriets risk- och möjlighetsanalys att verksamheten identifierat risker i processer kopplade till kraftig ärendökning. Riskerna som beskrivs är: 1) underbemanning, 2) längre handläggningstider och 3) sämre kvalitet. För att minska sårbarheten siktar verksamheten på att ha stor kompetensspridning inom verksamhetsområdet.

Inom bygglov finns inga särskilda rutiner för att göra stickprovskontroller av medarbetares följsamhet till rutiner. Bygglovschefen uppger att rutinerna kontinuerligt ses över i mindre arbetsgrupper med hjälp av medarbetares synpunkter.

Inom detaljplanering uppger chefen att befintliga rutiner är viktiga vid introduktion av nyanställda. I samband med introduktionen kontrolleras att medarbetare fått information om rutinerna. Enligt uppgift har det hittills inte funnits ett behov av att kontrollera rutinernas efterlevnad. Enligt chefen för detaljplanering finns en avsikt att framöver införa en årlig aktualitetsprövning av rutiner.

#### *4.7.3.3 För- och grundskolenämnden*

I granskningen har vi inte tagit del av uppgifter som styrker att några övriga kontroller görs inom nämndens verksamhetsområde.

#### *4.7.3.4 Tekniska nämnden*

I granskningen har vi inte tagit del av uppgifter som styrker att några övriga kontroller görs inom nämndens verksamhetsområde.

#### *4.7.3.5 Miljö- och hälsoskyddsnämnden*

I granskningen har vi inte tagit del av uppgifter som styrker att några övriga kontroller görs inom nämndens verksamhetsområde.

### **4.7.4. Bedömning**

Granskningen visar att internkontrollplanerna för tekniska nämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden och för- och grundskolenämnden saknar kontroller kring arkivering, handläggning och registrering av ärenden.

Vidare har vi i granskningen inte tagit del av uppgifter som styrker att kontroller görs på annat sätt. Vi bedömer att det är en brist att dessa nämnder saknar strukturer för att följa upp och kontrollera rättssäkerhet i handläggning enligt gällande lagstiftning.

I kommunstyrelsens internkontrollplan för 2018 görs inga kontroller beträffande arkivering, handläggning och registrering av ärenden. Av granskningen framkommer dock att det görs systematiska kontroller av handläggning inom en av styrelsens verksamheter, vilket vi bedömer positivt.

Slutligen bedömer vi att byggnadsnämnden har en systematisk uppföljning och kontroll i sina delårsrapporter, där kopplingen till internkontrollplanen tydligt framgår. Vidare bedömer vi det positivt att företrädare för nämndens olika verksamheter ger exempel på kontroller av enskilda handläggningsprocesser genom exempelvis checklistor och signering av ärenden.

## 5. Sammanfattande bedömning

Vår slutsats är att kommunens rutiner kring hantering av allmänna handlingar i allt väsentligt är ändamålsenlig, och tillgodoser de krav som framgår av berörd lagstiftning.

Revisionsfråga	Svar
Är fördelning av roller och ansvar samt befogenheter inom förvaltningsorganisationen tydlig?	Ja. Vi bedömer att styrelsen och nämnderna i stor utsträckning säkerställt en tydlig fördelning av roller, ansvar samt befogenheter genom framtagna rutiner och arbetsbeskrivningar. Vidare synliggör berörda medarbetare inga tydliga brister inom området.
Bedöms kommunens styrdokument vara ändamålsenliga med avseende på arkiv- och diariehantering?	Ja. Vår bedömning är att de kommunövergripande dokumenten, i allt väsentligt, är ändamålsenliga och förenliga med gällande bestämmelser i TF, FL, AL och OSL. Detsamma gäller rutinerna/riktlinjerna för att registrera och diarieföra handlingar, samt rutinen för vägran att utlämna handlingar.  Vi bedömer dock att det är en brist att det inte görs någon uppföljning av efterlevnaden av de arbetssätt som anges i de kommunövergripande dokumenten. Vidare noterar vi att det inte finns en struktur för kontinuerlig översyn av dokumentens aktualitet.
Bedöms rutiner för posthantering (inklusive e-posthantering), registrering av allmänna handlingar, utlämning av offentliga handlingar samt arkivering av allmänna handlingar vara ändamålsenliga?	Ja. Granskningen visar att styrelsen och samtliga nämnder i huvudsak har dokumenterade rutiner för posthantering, registrering och utlämning av allmänna handlingar samt rutiner för arkivering.  Vi kan inte se att dokumenten frångår bestämmelser i gällande lagstiftning eller frångår bestämmelser i kommunövergripande dokumentation.
Sker registrering av allmänna handlingar och ärenden (inkommande, utgående och inom kommunen upprättade) i enlighet med gällande lagar och styrdokument?	Delvis. Utifrån resultatet i stickprovet är vår bedömning att miljö- och hälsoskyddsnämndens samt byggnadsnämndens handläggningstider är att betrakta som skyndsamma.  För kommunstyrelsen och tekniska nämnden visade stickprovet att flertalet handlingar inte återkopplats eller lämnats ut efter sju dagar, vilket vi inte bedömer vara en skyndsam hantering enligt praxis.  Samma bedömning gäller för för- och grundskolenämnden, där handläggare även ställt frågor till personen som efterfrågat handlingen för att sedan vägra lämna ut handlingen. Detta utan hän-

Revisionsfråga	Svar
	visning till lagstiftning eller besvärshänvisning, vilket inte är förenligt med kommunens egna rutiner.
Vilka systemstöd används och hur upplever användarna systemens tillgänglighet och tillförlitlighet?	<p>Granskningen visar att det finns två systemstöd som huvudsakligen används inom styrelsens och de granskade nämndernas verksamheter. För Public 360 beskriver användarna inga brister beträffande tillgänglighet eller tillförlitlighet.</p> <p>Vår bedömning är att det är av yttersta vikt att miljö- och hälsoskyddsnämnden åtgärdar de brister som uppdragets och säkerställer förutsättningar för en rättssäker handläggning utifrån gällande lagstiftning.</p>
Är sök- och åtkomstmöjligheter för allmänheten till diariet ändamålsenliga?	Ja. Vi bedömer att åtkomsten till webbdariet i huvudsak är förenlig med bestämmelserna i OSL för samtliga granskade nämnder utom miljö- och hälsoskyddsnämnden.
Finns en systematisk uppföljning och kontroll av kommunens diarieföring och finns tydlig koppling till gällande planer för intern kontroll?	<p>Delvis. Granskningen visar att kommunstyrelsen, tekniska nämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden och för- och grundskolenämnder saknar området i sina internkontrollplaner. Vi bedömer att det är en brist att dessa nämnder saknar strukturer för att systematiskt följa upp och kontrollera rättssäkerhet i handläggning enligt gällande lagstiftning.</p> <p>Slutligen bedömer vi att byggnadsnämnden har en systematisk uppföljning och kontroll i sina delårsrapporter, där kopplingen till internkontrollplanen tydligt framgår.</p>
Tillgodoses allmänhetens rätt till insyn i kommunens verksamhet?	<p>Delvis. Enligt OSL ska en myndighet ta hänsyn till rätten att ta del av allmänna handlingar när den organiserar hanteringen av handlingar. Vi noterar att det inte finns möjlighet att söka handlingar i miljö- och hälsoskyddsnämndens diarium, vilket vi bedömer vara en brist. Det är dock enligt vår bedömning positivt att miljö- och hälsoskyddsnämndens verksamhet har högre resultat på externa mätningar (svar på e-post inom två dygn) jämfört med kommunens genomsnitt (se avsnitt 4.4.2).</p> <p>Vår samlade bedömning utifrån iakttagelserna i granskningen är att allmänhetens rätt till insyn i kommunens verksamhet endast delvis tillgodoses.</p>

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi miljö- och hälsoskydds nämnden att:

- ▶ Åtgärda de brister som framkommit kring Ecos 2, samt säkerställa förutsättningar för en rättssäker och hanterbar handläggning inom nämndens verksamheter.

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi kommunstyrelsen och samtliga granskade nämnderna att:

- ▶ Systematiskt följa upp och kontrollera rättssäkerhet i handläggning enligt gällande lagstiftning
- ▶ Kontrollera att samtliga gällande styrande dokument inom verksamheterna finns diari-eförda och att nya handlingar diarieförs så snart de har upprättats
- ▶ Säkerställa att verksamheternas praktiska arbetssätt och de arbetssätt som anges i kommunövergripande dokument överensstämmer
- ▶ Implementera en struktur för regelbunden översyn av styrande dokument
- ▶ Säkerställa att kompetensöverföringen mellan avgående och tillträdande personal genomförs på ett ändamålsenligt sätt

Umeå den 23 oktober 2018

Malin Westerberg Blom  
Certifierad kommunal yrkesrevisor

Petra Nylander  
Verksamhetsrevisor



## Bilaga 1: Källförteckning

### Intervjuade funktioner:

- ▶ Direktör för administration och kommunikation
- ▶ Kommunsekreterare
- ▶ Registratorer (4 st)
- ▶ Nämndsekreterare (1 st)
- ▶ Kommunjurist
- ▶ Stadsarkivarie
- ▶ Administrativ chef

### Dokumentation:

- ▶ Arkivreglemente för Umeå kommun
- ▶ Att lämna ut en allmän handling och att vägra
- ▶ Att registrera och diarieföra handlingar
- ▶ Handhavande av sekretessbelagda handlingar
- ▶ Extern servicemätning från JSM Telefront (januari 2018)
- ▶ För- och grundskolenämndens delegationsordning
- ▶ Kommunstyrelsens, för- och grundskolenämndens, tekniska nämndens, miljö- och hälsoskyddsnämndens och byggnadsnämndens första tertialuppföljning för 2018
- ▶ För- och grundskolenämndens, tekniska nämndens, miljö- och hälsoskyddsnämndens och byggnadsnämndens andra tertialuppföljning för 2018
- ▶ Kommunstyrelsens, för- och grundskolenämndens, tekniska nämndens, miljö- och hälsoskyddsnämndens och byggnadsnämndens internkontrollplan för 2018
- ▶ Rutiner inom byggnadsnämndens verksamhet:
  - Rutin för arkivering, rutin för hantering av dokumentation (bostadsanpassning, bygglov respektive detaljplan), ärendehantering inom bostadsanpassning, rutin för utlämnande av offentliga handlingar, dokumenthanteringsplaner för bostadsanpassning, bygglov, detaljplan och lantmåteri, rutin för att diarieföra post, rutin för att registrera nytt lokärende, rutin för gemensam e-posthantering, ärendehantering vid beställning (lantmåteri), rutin för inkommen beställning av geografiska produkter (lantmåteri), rutin för fastighetsförteckning, rutin för grundkarta, rutin för posthantering, rutin för registrering av ansökan
- ▶ Rutiner inom tekniska nämndens verksamhet:
  - Checklista för diarieföring i P360, dokumenthanteringsplaner (fastighet, färdtjänst, gatudrift, parkdrift, planering och projekt, IT, städ, måltidsservice), regler för e-post, handläggning vid förfrågan om utlämnande av allmän handling, rutin för arkivering av utredningar, rutin för funktionsbrevlåda (fastighet), hantering av styrande och redovisande dokument, hantering av felanmälan, handlingar att diarieföra för IT-funktionen, handlingar som diarieförs i byggärenden, rutin för hantering av allmänna handlingar (IT), rutin för öppning av post vid IT-funktionen
- ▶ Rutiner inom för- och grundskolenämndens verksamhet:
  - Diarierutin för anmälan (elevsituation, skolsituation, förskoleplats), rutiner för sommaren, diarierutin vid överklagan, dokumenthanteringsplan för för- och grundskolenämnden, rutin för hantering av elevakt.
- ▶ Rutiner inom kommunstyrelsens verksamhet:
  - Dokumenthanteringsplaner, vägledning för posthantering
- ▶ Rutiner inom miljö- och hälsoskyddsnämndens verksamheter:
  - Dokumenthanteringsplaner (övergripande, förvaltarverksamhet, konsumtion och budget), rutin för arkivering av nämndshandlingar, arkivering i närarkiv, rutin för gallring av handlingar i närarkiv, rutin för posthantering, registrering och diarieföring, rutin för sekretessprövning och förvaring av sekretessbelagda handlingar



## Bilaga 2: Resultat av stickprov

Kommunstyrelsen	Utlämnad inom en timme	Utlämnad inom ett dygn	Utlämnad senare än ett dygn	Kommentar
Aktuell lönenivå för personaldirektören		x		
Stadsdirektörens instruktion för ämbetet		x		Innehåller sekretessmarkeringar
Anställningsvillkor för stadsdirektören		x		
Lista över genomförda direktupphandlingar jan-april 2018			x	Skyndsamt besked om vidarebefordran till upphandlingsavdelningen. Utlämnad efter sju dagar.
Gällande upphandlingsavtal och fakturor (från 2018) från Rekab Entreprenad			x	Utlämnad efter nio dagar
Riktlinjer för sociala medier		x		
Registerförteckning över personuppgiftsbehandlingar enligt artikel 30 i GDPR			x	Utlämnad efter två dagar
Aktuell arvoderingsnivå (månadsvis) för kommunalråd och oppositionsråd		x		
Inkomna klagomål/synpunkter ang. fördjupade översiktsplanen i Röbbäck			x	Utlämnad inom tre dygn
Arbetsrutin för inkallande av vikarier				<i>Ej utlämnad.</i> Skyndsamt överlämnad till handläggare. Efterfrågar uppgifter om huruvida begärande är anställd inom kommunal skolverksamhet. Handläggare väljer att ej lämna ut rutinen via mail.

För- och grundskolenämnden	Utlämnad inom en timme	Utlämnad inom ett dygn	Utlämnad senare än ett dygn	Kommentar
Anställningsavtal för lärare inom åk 1 på Hedlundaskolan		x		
Riktlinjer kring förtur till skolplacering i förskoleklass utifrån synnerliga skäl		x		
Minnesanteckningar från utbildningsdirektörens ledningsgrupp, två senaste mötena				Skyndsamt överlämnad till handläggare. Ej återkopplad eller utlämnad inom sju dagar.
Registerförteckning över personuppgiftsbehandlingar enligt artikel 30 i GDPR				Ej återkopplad eller utlämnad inom sju dagar.

Miljö- och hälsoskydds-nämnden	Utlämnad inom en timme	Utlämnad inom ett dygn	Utlämnad senare än ett dygn	Kommentar
Nämndens yttrande över utredning avseende alkoholreklam i sociala medier	x			
Noteringar om jäv som tagits upp under årets sammanträden		x		
Uppgifter om löner till konsulter som anlitas inom nämndens verksamhetsområde		x		
Uppgifter om genomförd tillsyn – juli 2018		x		
Registerförteckning över personuppgiftsbehandlingar enligt artikel 30 i GDPR		x		

Byggnadsnämnden	Utlämnad inom en timme	Utlämnad inom ett dygn	Utlämnad senare än ett dygn	Kommentar
Underlag till beslut om bygglov Mosippan 2	x			
Underlag till stadsarkitektens informationspunkt (junimötet)	x			
Arvodering för ordförande i byggnadsnämnden under 2018		x		
Registerförteckning över personuppgiftsbehandlingar enligt artikel 30 i GDPR		x		

Tekniska nämnden	Utlämnad inom en timme	Utlämnad inom ett dygn	Utlämnad senare än ett dygn	Kommentar
Minnesanteckningar från samhällsbyggnadsdirektörens ledningsgrupp, senaste mötet				<i>Ej utlämnad.</i>
Entreprenadavtal för snöröjning		x		
Uppgifter om krav för att få parkeringstillstånd för funktionshinder		x		
Registerförteckning över personuppgiftsbehandlingar enligt artikel 30 i GDPR				<i>Ej utlämnad.</i>

### Bilaga 3: Översiktlig bedömning – svar på revisionsfrågor per granskad nämnd

	Kommunstyrelsen	Byggnadsnämnden	För- och grundskolenämnden	Miljö- och hälsoskyddsnämnden	Tekniska nämnden
Är fördelning av roller och ansvar samt befogenheter inom förvaltningsorganisationen tydlig?	Ja.	Ja.	Ja.	Ja.	Ja.
Bedöms kommunens styrdokument vara ändamålsenliga med avseende på arkiv- och diariehantering?	Delvis.	Delvis.	Delvis.	Delvis.	Delvis.
Bedöms rutiner för posthantering (inklusive e-posthantering), registrering av allmänna handlingar, utlämning av offentliga handlingar samt arkivering av allmänna handlingar vara ändamålsenliga?	Delvis.	Delvis.	Delvis.	Delvis.	Delvis.
Sker registrering av allmänna handlingar och ärenden (inkommande, utgående och inom kommunen upprättade) i enlighet med gällande lagar och styrdokument?	Delvis.	Ja.	Nej.	Ja.	Nej.
Vilka systemstöd används och hur upplever användarna systemens tillgänglighet och tillförlitlighet?	Public 360. Inga synpunkter på tillgänglighet eller tillförlitlighet.	Public 360. Inga synpunkter på tillgänglighet eller tillförlitlighet.	Public 360. Inga synpunkter på tillgänglighet eller tillförlitlighet.	Ecos 2. Låg tillgänglighet samt låg tillförlitlighet.	Public 360. Inga synpunkter på tillgänglighet eller tillförlitlighet.
Är sök- och åtkomstmöjligheter för allmänheten till diariet ändamålsenliga?	Ja.	Ja.	Ja.	Nej.	Ja.
Finns en systematisk uppföljning och kontroll av kommunens diarieföring och finns tydlig koppling till gällande planer för intern kontroll?	Delvis.	Ja.	Nej.	Nej.	Delvis.
<i>Samlad bedömning</i> Tillgodoses allmänhetens rätt till insyn i kommunens verksamhet?	Delvis.	Delvis.	Delvis.	Delvis.	Delvis.