

---

# ***Revisionsrapport***

Tillgänglighet och nåbarhet

***Söderhamns kommun***

*Hans Gässte  
Certifierade kommunal  
yrkesrevisor*

*December 2011*



# ***Innehållsförteckning***

1 Inledning	2
1.1 Bakgrund	2
1.2 Revisionsfrågor	2
1.3 Kontrollmål	2
1.4 Revisionsmetod	3
2 Uppföljning av tidigare genomförd granskning av handläggningsrutiner	3
2.1 Kort om tidigare granskning	3
2.2 Vilka åtgärder har nämnderna vidtagit utifrån rekommendationerna i den tidigare granskningen?	3
2.3 Sammanfattande kommentarer	5
3 Tillgänglighet och nåbarhet	6
3.1 Förvaltningarnas öppentider	6
3.2 Information till medborgarna via kommunens hemsida	6
3.3 E-tjänster	7
3.4 Hantering av kommunens myndighetsbrevlåda för e-post	7
3.5 Besvarande av frågor via telefon	8
3.6 Policy för tillgänglighet och nåbarhet	8
3.7 System och rutiner för kontroll av tillgänglighet och nåbarhet i kommunförvaltningarna	9
4 Sammanfattande bedömning	9

# **1 Inledning**

## **1.1 Bakgrund**

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Söderhamns kommun har PwC genomfört en granskning av kommunens förhållningssätt till begreppen näbarhet och tillgänglighet.

I förvaltningslagen finns regler för hur myndigheter i stat och kommun skall handlägga sina ärenden och sköta kontakterna med allmänheten. Ett av lagens syften är att säkerställa att myndigheter lämnar service till allmänheten. Ett annat syfte med lagen är att främja rättssäkerheten genom att myndigheterna skall lämna snabba, enkla, och tydliga besked och att myndigheter hjälper den enskilde medborgaren i sin kontakt med myndigheten. I förvaltningslagens 4 § framgår att frågor från enskilda skall besvaras så snabbt som möjligt.

En viktig faktor för att säkerställa medborgarnas förtroende för kommunen som leverantör av service och tjänster, är näbarhet och tillgänglighet. I förvaltningslagens § 5 regleras myndigheternas tillgänglighet för allmänheten.

Orimligt långa väntetider och/eller helt uteblivna svar på mail och inspelade meddelanden skapar stor irritation och rubbat förtroende för kommunens förvaltningar, vilket ofta tar lång tid att återupprätta.

Det kan saknas information om vilka tider personen ifråga kan nås. Växeln har inte någon uppgift om när tjänstemannen åter är näbar. Enda informationen: "Svarar inte."

I vissa kommuner har kommunfullmäktige fastställt regler/policy för hur extern mail- och telefonkommunikation skall hanteras. I andra kommuner saknas detta.

## **1.2 Revisionsfrågor**

- Har KUS-nämnden vidtagit åtgärder utifrån tidigare genomförd granskning rörande handlägningsrutiner?
- Finns ändamålsenliga och tillförlitliga policys/rutiner för tillgänglighet?
- Tillämpas policys/rutiner på ett tillfredställande sätt?
- Hur fungerar tillgänglighet och näbarhet i praktiken?

## **1.3 Kontrollmål**

Har KUS-nämnden behandlat revisionsrapporten politiskt?

Vilka åtgärder har nämnden vidtagit utifrån granskningsresultatet?

Granskning av förvaltningarnas öppettider med utgångspunkt från kommunmedborgarnas servicebehov.

Hur sker information till kommunmedborgarna via kommunens hemsida?

På vilket sätt arbetar kommunen med tjänster inom e-förvaltning?

Hur fungerar rutinerna vid frågor till kommunens e-postadress?

Med vilken servicegrad besvaras frågor via telefon?

Finns system och rutiner för intern kontroll av hur policys/rutiner avseende tillgänglighet fungerar?

## **1.4 Revisionsmetod**

I granskningen har intervjuer genomförts med berörda tjänstemän och förtroendevalda. Vidare har jag i granskningen samlat in och analyserat dokumentation som berör denna granskning.

I granskningen har jag också via telefon och e-post kontaktat ett antal befattningshavare för att säkerställa närbarhet per telefon och att svar lämnas på e-post till respektive nämnds myndighetsbrevlåda

## **2 Uppföljning av tidigare genomförd granskning av handläggningsrutiner**

### **2.1 Kort om den tidigare granskningen**

Revisorerna genomförde 2009 en granskning av handläggningsrutiner i KUS-nämnden och bygg och miljönämnden. Huvudsyftet med den granskningen var att undersöka hur dessa myndigheter hanterar skrivelser och förfrågningar från enskilda medborgare. Granskningen visade att det var en stor variation inom de granskade förvaltningarna vad avsåg hur och när frågor från enskilda besvarades. Det innebär att man i flera fall inte nådde upp till förvaltningslagens s.k. serviceregler.

I granskningen lämnades därför ett antal rekommendationer för att komma tillrätta med de problemområden som redovisades. Organisationen har förändrats sedan den förra granskningen. Tidigare var det en sammanhållen förvaltning med två nämnder. Idag är bygg- och miljönämnden huvudman för bygg och miljöförvaltningen. KUS-nämnden är huvudman för KUS-förvaltningen som även den har förändrats till vissa delar. I nästa stycke kommenterar jag förhållandena i båda nämnderna/förvaltningarna.

### **2.2 Vilka åtgärder har nämnderna vidtagit utifrån rekommendationerna i den tidigare granskningen?**

- *Det bör utformas förvaltningsgemensamma riktlinjer och instruktioner för hur frågor från enskilda skall hanteras i de båda nämnderna.*

- **Kommentarer:**  
KUS-förvaltningen har fastställt bevakningsrutiner som syftar till att frågor från enskilda dels registreras på ett korrekt sätt, dels att dessa frågor besvaras inom rimlig tid. Man har också infört en rutin som innebär att frågeställningar från enskilda kvitteras så snart de inkommit till myndigheten. Detta gäller dock under förutsättning att dessa har lämnats till registrator för registrering. Dock kvarstår en viss osäkerhet när det gäller frågor från enskilda som kommer i form av e-post. Inom bygg och miljöförvaltningen registreras samtliga frågor i respektive diarium. Därigenom kan registrator bevaka att frågorna blir korrekt besvarade.
- *Nämndernas system för uppföljning av inkomna ärenden bör utvecklas. Jag föreslår att samtliga inkomna handlingar, inkl frågor från enskilda, registreras i diariesystemet. Registratorerna måste ha en kontroll över ärendena i hela ärendekedjan.*

**Kommentarer:**

KUS-förvaltningen har idag en hög grad av kontroll över inkomna och upprättade ärenden genom att registrator kontinuerligt för upp och följer upp tidsmässigt samtliga registrerade ärenden som skall behandlas i nämnden. Inom bygg- och miljöförvaltningen registreras samtliga ärenden i respektive verksamhetssystem. Det innebär att man har bra kontroll på ärendena.

- *Förvaltningens e-posthantering måste utvecklas. All e-post måste öppnas varje dag.*

**Kommentarer:**

Man har inte fastställt någon e-post policy inom KUS-nämnden eller bygg- och miljönämnden. Syftet med en e-postpolicy är att säkerställa att förtroendevalda och förvaltning hanterar e-post på ett korrekt sätt med utgångspunkt från lagstiftningens krav på hantering av allmänna handlingar. Enligt uppgift avvaktar man centrala direktiv från kommunstyrelsen. Min uppfattning är att man nämndsvis bör upprätta en policy för hur e-post skall hanteras. Denna policy skulle med fördel kunna finnas i den dokumenthanteringsplan som skall upprättas.

- *Bygg- och miljönämnden bör utveckla en rutin som säkerställer att överklagningar (förvaltningsbesvär) hanteras på ett korrekt sätt.*

**Kommentarer:**

I bygg och miljönämnden finns en rutin som innebär att man delegerat till handläggare att göra en s.k. rätt-tidsprövning av inkomna förvaltningsbesvär. Samtliga inkomna förvaltningsbesvär förs upp på förvaltningens postlista. Det finns dock ingen fastställd rutin som innebär att samtliga förvaltningsbesvär omedelbart rapporteras till förvaltningschefen. Min uppfattning är att det är viktigt för förvaltningschef och i förlängningen även nämnden och dess ordförande att ha aktuell information om vilka ärenden som har överklagats genom förvaltningsbesvär.

- *Dokumenthanteringsplaner bör utarbetas för respektive nämnd med utgångspunkt från den nya offentlighets- och sekretesslagens regler. I planen bör ingå ett avsnitt som beskriver hur man hanterar frågor från enskilda på ett korrekt sätt. Därutöver bör det i planen ingå samtliga rutiner och instruktioner för båda nämndernas dokumenthantering.*

**Kommentarer:**

Nämnderna har ännu inte upprättat och fastställt heltäckande dokumenthanteringsplaner. Enligt uppgift avvaktar man centrala direktiv från kommunstyrelsen om planens utformning och innehåll. Min kommentar är att nämnderna själva mycket väl kan upprätta en plan som tillgodoser respektive nämnds behov. Det finns också en regel i Offentlighets och sekretesslagen 4 kap 2 § som innebär att respektive myndighet (nämnd) skall upprätta en beskrivning av myndighetens allmänna handlingar. En dokumenthanteringsplan möter detta krav. Viktigt är också att påpeka att man i en dokumenthanteringsplan kan samla all information kring respektive nämnds hantering av dokument, exempelvis hantering av e-post, gallrings regler av myndighetens handlingar, rutiner för utlämning av handlingar, rutiner för sekretesshantering av handlingar etc.

- *Genomför interna utbildningar så att samtliga medarbetare känner till de fastställda rutinerna för förvaltningens dokumenthantering och hur man på ett korrekt sätt skall besvara frågor från enskilda i enlighet med förvaltningslagens regler.*

**Kommentar**

Det har genomförts utbildningar för samtliga medarbetare inom båda förvaltningarna i hantering av allmänna handlingar.

- *Lägg in förvaltningens dokumenthantering som ett moment i nämndernas internkontrollarbete*

**Kommentarer:**

I KUS nämndens internkontrollplan för 2011 har man lagt in kontrollmoment som skall säkerställa bevakning av de registrerade ärendena som finns inom myndigheten. I bygg- och miljönämndens internkontrollplan finns inte dokumenthanteringen med som ett kontrollmoment. Min rekommendation är att den utökas med kontrollmoment som säkerställer en korrekt dokumenthantering.

## ***2.3 Sammanfattande kommentarer***

Granskningen visar att nämnderna till del har utvecklat sitt arbetssätt i syfte att möta de rekommendationer som redovisats i den förra granskningen. Dock kvarstår utarbetandet av policys för hantering av e-post samt upprättande och fastställande av dokumenthanteringsplaner för dessa myndigheter. Om dessa planer/policys fanns skulle det underlätta nämndernas dokumenthantering på ett positivt sätt. Jag kan också konstatera att KUS-nämnden har hanterat och fattat beslut om åtgärder för att klarlägga handlägningsrutinerna i nämnden.

## **3 Tillgänglighet och nåbarhet**

### **3.1 Förvaltningarnas öppentider**

Ur förvaltningslagen § 5 ”Myndighet skall ta emot besök och telefonsamtal från enskilda. Om särskilda tider för detta är bestämda, skall allmänheten underrättas om det på lämpligt sätt.”

På kommunens hemsida framgår öppentider för samtliga verksamheter i Rådhuset, Förvaltningshuset och Socialförvaltningen. Samtliga förvaltningar har öppentider mellan kl 07.30- 16.30 med avbrott för lunch kl 12.00-13.00. Denna information framgår också i entrén vid respektive byggnad. Det finns bemannade receptioner under kontorstid i samtliga förvaltningsbyggnader.

Bygg- och miljöförvaltningen har telefontid som finns angivet dels på hemsidan, dels i förvaltningshusets entré.

### **3.2 Information till medborgarna via kommunens hemsida**

Kommunens hemsida är under omarbetning. Informations och marknadsenheten som sorterar under kommunstyrelsen ansvarar för det. Målsättningen med omarbetningen är att modernisera och skapa en tydligare struktur på kommunens hemsida. I granskningen har jag gått igenom den nuvarande hemsidan.

Under rubriken ”Förvaltningar” presenteras förvaltningarna med en beskrivning av respektive ansvarsområde. Dessutom presenteras förvaltningschefen med bild och kontaktuppgifter. Man kan som besökare på förvaltningarnas respektive sidor gå vidare och söka specifika handläggare inom olika verksamhetsområden. Inom samtliga förvaltningar anser jag att man på ett tillräckligt sätt anger funktion, ofta med namn, för olika frågor, samt kontaktuppgifter för telefon och e-post för att underlätta för medborgarna att kunna få kontakt på ett enkelt sätt.

Samtliga nämnders och kommunstyrelsen och fullmäktiges protokoll publiceras på hemsidan. Generellt kan jag konstatera att samtliga protokoll är informativa. Det är tydliga ärendebeskrivningar som på ett sammanfattande sätt ger läsaren en bild av bakgrunden till ärendet. Man publicerar inte protokollsbilagor bilagor på hemsidan. Min uppfattning är att det i de flesta fall inte är behövligt, med tanke på de informativa ärendebeskrivningarna och de hänvisningar man gör till tidigare beslut och ställningstagande i ärendena.

De verksamheter som är mer kundnära, d.v.s. när det handlar om myndighetsutövning mot enskilda, anser jag att man på ett tydligt sätt vägleder besökaren. Ett bra exempel är omvårdnadsförvaltningen som på sin sida har angett telefonnummer och e-postadress till funktionen *Omvårdnad direkt*. Det är en lotsfunktion som är bemannad under telefontid. Efter kontorstid kan man läsa in ett meddelande på en telefonsvarare som regelmässigt lyssnas av nästa dag. Lotsfunktionen innebär att man tar emot en fråga och skickar den vidare till aktuell handläggare som i sin tur ansvarar för att kontakta den som har ställt frågan. Samtliga samtal/kontakter dokumenteras och följs upp av personalen i lotsfunktionen.

Sammantaget anser jag att kommunens hemsida är informativ och relativt lättnavigerad sett ur ett medborgarperspektiv.

### **3.3 E-tjänster**

EU-kommissionen och även den svenska regeringen har definierat e-förvaltning på följande sätt: ” Verksamhetsutveckling i offentlig förvaltning som drar nytta av informations- och kommunikationsteknik kombinerat med organisatoriska förändringar och nya kompetenser”. Innebörden i definitionen är att e-förvaltning skall vara ett sätt att med hjälp av kommunikations och informationsteknik höja effektiviteten i kommunens kontakt med medborgarna/brukarna, samtidigt som den kommunala organisationen kan utvecklas.

I Söderhamns kommun finns för närvarande fem e-tjänster angivna på kommunens webbsida. Det är ansökan om barnomsorg, ansökan till gymnasieskolan, 24-timmarsbiblioteket- biblioteksservice dygnet runt, ansökan om föreningsbidrag och bokning av tider i kommunens idrottsanläggningar.

Söderhamns kommun har tillsammans med Bollnäs kommun startat upp ett projekt som syftar till att gemensamt ytterligare utveckla e-tjänsterna i de båda kommunerna. I dagsläget är det ca 15 områden som planeras beröras av e-tjänster. I Söderhamns kommun kommer man att starta upp dessa e-tjänster i barn- och utbildningsförvaltningen och i KUS-förvaltningen inom kort.

Min kommentar kring hantering av e-tjänster är att det finns en hög ambition att utveckla kommunens kontakter med medborgarna genom införande av e-tjänster inom specificerade områden. Det är en viktig länk för en effektiv och förenklad kommunikation mellan kommunens verksamheter och medborgarna

### **3.4 Hantering av kommunens myndighetsbrevlådor för e-post**

I förvaltningslagens 5 § framgår att ” Myndigheter skall också se till att det är möjligt att för enskilda att kontakta dem med hjälp av telefax och elektronisk post och att svar kan lämnas på samma sätt”.

Samtliga nämnder har en s.k. myndighetsbrevlåda där medborgarna kan kommunicera med respektive nämnd. Granskningen visar att de frågor som utgör allmänna handlingar registreras och distribueras av respektive nämnds registrator. Dock råder osäkerhet om de frågor som inkommer på myndighetslådan följs upp och registreras som besvarad.

I granskningen har jag skickat frågor till samtliga myndigheters e-postbrevlådor och jag har fått tydliga svar på mina frågor senast inom två dagar. Det anser jag vara ett bra resultat.

Det saknas en kommunövergripande policy för e-posthantering i Söderhamns kommun. Min uppfattning är att en sådan måste utarbetas där man bland annat klargör hur man skall hantera dels e-post till enskilda personer i organisationen



dels hur man på ett säkert sätt hanterar och följer upp e-post till myndighetsbrevlådan. Detta framförallt sett ur ett offentlighetsperspektiv.

### ***3.5 Besvarande av frågor via telefon***

Telefonen är det vanligaste kommunikationssättet mellan medborgarna och kommunförvaltningen. Söderhamn och Bollnäs kommuner har gjort en gemensam upphandling av en extern telefonväxelfunktion. Det innebär att när man ringer till någon av dessa kommuner så svarar en växeltelefonist som inte fysiskt befinner sig i någon av kommunerna. Det finns upprättade avtal som reglerar förhållandet mellan kommunerna och det företag som tillhandahåller tjänsterna. I upphandlingsunderlaget för upphandlingen av växeltjänsten har man angett tydliga kvalitetskrav för telefonitjänsten. Man har också angett att man som beställare kommer att genomföra kvalitetsmätningar för att säkerställa leverantörens uppfyllande av de avtalade kvalitetskraven. Vid granskningstillfället är det oklart om man har genomfört dessa kvalitetsmätningar.

I min granskning kan jag konstatera att ett flertal av de personer jag kontaktat upplever att en stor del av kommunikationen med medborgarna sker via telefon. För att säkerställa nåbarhet via telefon har jag i granskningen dels ringt ett antal medarbetare, dels har jag gjort ett stort antal övriga "testringningar" (ca 20 st). Jag kan konstatera att jag i stort samtliga fall nått fram till den medarbetare jag sökt och att i de fall jag inte nått fram har fått tydliga frånvaromeddelande. I fyra fall har saknats frånvaromeddelanden från telefonist.

Eftersom telefoni är det vanligaste kommunikationsmedlet gentemot medborgarna anser jag att det är viktigt att man utarbetar en policy som säkerställer att samtliga i kommunorganisationen hanterar telefonkontakter på ett bra sätt ur ett medborgarperspektiv.

### ***3.6 Policy för tillgänglighet och nåbarhet***

Det saknas en policy för tillgänglighet och nåbarhet i Söderhamns kommun. Dock pågår ett arbete med att utarbeta och fastställa en kommunikationspolicy. Detta arbete påbörjades 2011 av kommunens informations och marknadschef. Denne har under november 2011 slutat sin tjänst och för närvarande finns en t.f. informations- och marknadschef som har till uppgift att slutföra arbetet med kommunens kommunikationspolicy.

I granskningen har jag tagit del av det arbetsmateriel som utgör grunden för kommunikationspolicyn. Avsikten med policyn är att den skall utgöra en gemensam plattform för all kommunikation mellan Söderhamns kommunorganisation, inklusive de kommunala bolagen och omvärlden. Respektive verksamhet skall med utgångspunkt från policyn utarbeta egna kommunikationsmål. Respektive nämnd/kommunalt bolag har idag en funktion med olika sysselsättningsgrader som informatör för den egna verksamheten. Dessa informatörer ingår i ett nätverk som leds av informations- och marknadschefen. Dock hör de organisatoriskt till respektive nämnd/kommunalt bolag.

Min uppfattning är att kommunikationsplanen utgör en bra plattform för hela kommunorganisationens förhållningssätt till hur kommunikationen med medbor-

garna och omvärlden skall ske. Min uppfattning är att med utgångspunkt från planen även tydliggör vilka kommunikationssätt man har och planerar att ha för att kommunicera med omvärlden. Därför anser jag att e-postpolicy, telefonpolicy, hantering och struktur på e-tjänster, hantering och struktur för sociala nätverk som facebook och bloggar, strukturen och innehållet på kommunens webbsidor m.m. skall ingå och tydliggöras i den samlade policyn.

### ***3.7 System och rutiner för kontroll av tillgänglighet i kommunförvaltningarna***

Det saknas en kommunövergripande policy för närbarhet och tillgänglighet i Söderhamns kommun. Därför saknas också ett övergripande kontrollinstrument för att säkerställa närbarhet och tillgänglighet. Min uppfattning är att man med utgångspunkt från kommunikationspolicyn skall utarbeta ett kontrollsystem som säkerställer att man uppnår den kvalitet i kommunens samlade kommunikation som anges i den kommunikationspolicy som är under utarbetande.

## ***4 Sammanfattande bedömning***

Med utgångspunkt från revisionsfrågorna vill jag lämna följande sammanfattande bedömningar:

När det gäller KUS- nämnden bedömer jag att nämnden och dess förvaltning på ett bra sätt har utvecklat sitt arbetssätt inom de områden som berördes i den förra granskningen. Detta gäller också bygg och miljöförvaltningen som vid förra granskningstillfället hörde till KUS- förvaltningen.

Dock kvarstår för båda dessa nämnder upprättande och fastställelse av e-post policy samt utarbetande och fastställelse av en ändamålsenlig dokumenthanteringsplan. I granskningen har jag upplysts om att man i dessa förvaltningar avvaktar centrala direktiv från kommunstyrelsen när det gäller dessa planer/policy. Min uppfattning är att kommunstyrelsen snarast måste utforma kommungemensamma direktiv inom dessa områden.

I dagsläget saknas fastställda policys och rutiner för närbarhet och tillgänglighet. Det innebär dock inte att kommunorganisationen har ett dåligt förhållningssätt till tillgänglighet och närbarhet gentemot medborgare och omvärlden. Det finns flera goda exempel där verksamheternas kontakter med medborgarna fungerar på ett utmärkts sätt.

Under hösten 2011 har, på kommunstyrelsens uppdrag, påbörjats ett arbete med en kommunövergripande kommunikationspolicy. Policyn kommer att behandlas politiskt under vintern 2012. Policyn i sig innebär ett ställningstagande om hur kommunikationen skall utföras i kommunorganisationen. Det anges som viktigt att en väl fungerande kommunikation är ett medel för att utveckla och driva verksamheterna mot de uppsatta målen. Min uppfattning är att planen i sig utgör en bra plattform för hela kommunorganisationens förhållningssätt till kommunikation med medborgarna och omvärlden. Min rekommendation är att man i planen även tyd-

liggörl vilka kommunikationssätt/verktyg man har och kommer att ha för att på ett effektivt sätt kunna kommunicera med medborgarna.

Jag anser att e-postpolicy, telefonpolicy, hantering och struktur på e-tjänster, hantering och struktur för sociala nätverk som facebook och bloggar, strukturen på kommunens webb m.m. skall ingå och tydliggöras som verktyg för kommunens kommunikation i policyn. Jag anser även att dokumenthanteringsplaner för respektive nämnd bör ingå som ett verktyg i kommunens kommunikationspolicy. En strukturerad ordning på nämndernas handlingar underlättar för allmänheten att kunna ta del av dessa.

Min uppfattning är att samtliga dessa delar hör ihop i en samlad policy som beskriver hur kommunorganisationen skall kommunicera med medborgare och omvärlden.

---

---

**Hans Gaste, projektledare**