

# Revisionsrapport

## *Kommunstyrelsens hantering av allmänna handlingar och arkivvård*

Sandra Marcusson

Oktober 2016

Karlshamns kommun

# Innehåll

<b>Sammanfattning</b> .....	<b>2</b>
<b>1. Inledning</b> .....	<b>3</b>
1.1. Bakgrund .....	3
1.2. Syfte och revisionsfråga.....	3
1.3. Revisionskriterier .....	3
1.4. Kontrollmål .....	3
1.5. Avgränsning.....	4
1.6. Metod.....	4
<b>2. Regelverk</b> .....	<b>5</b>
2.1. Arkivlagen.....	6
<b>3. Iakttagelser</b> .....	<b>8</b>
3.1. Posthantering .....	8
3.2. Riktlinjer, policyer och rutiner .....	8
3.2.1. Kommunövergripande riktlinjer och policyer .....	8
3.2.2. Rutiner för att hantering av allmänna handlingar .....	9
3.2.3. Rutiner för att hantera digitala handlingar, som exempelvis e-post och sms. ....	9
3.3. Registrering, diarieföring och sekretesshantering .....	10
3.3.1. Rutiner för registrering och diarieföring .....	10
3.3.2. Hanteringen av sekretesskyddade uppgifter .....	10
3.3.3. Rutiner för utlämnande av allmän handling .....	11
3.4. Arkivhantering.....	11
3.4.1. Kommunstyrelsens arkivvård.....	11
3.4.2. Arkivmyndighetens och myndighetens åtaganden enligt arkivreglementet .....	12
<b>4. Revisionell bedömning</b> .....	<b>14</b>
4.1. Sammanfattande revisionell bedömning .....	14
4.2. Bedömningar mot kontrollmål.....	14
4.3. Rekommendationer.....	17

## Sammanfattning

De förtroendevalda revisorerna i Karlshamns kommun har gett PwC i uppdrag att granska om kommunstyrelsen har en ändamålsenlig hantering av allmänna handlingar och en ändamålsenlig arkivvård. Granskningen har genomförts genom dokumentstudier och intervjuer. Intervjuer har bland annat genomförts med den administrativa chefen, kommunjuristen och tjänstemän på den administrativa avdelningen.

Granskningen visar att det finns brister i kommunstyrelsens arkivhantering. Granskningen visar bland annat att kommunstyrelsen inte följer sina åtaganden (både som arkivmyndighet och myndighet) enligt arkivreglementet. Arkivmyndigheten har inte genomfört en systematisk och ändamålsenlig tillsyn av myndigheternas arkivvård på flera år, efterlevnaden av dokumenthanteringsplanen har inte följts upp samt att kommunstyrelsen både saknar en arkivbeskrivning och arkivförteckning av sitt närarkiv. Granskningen visar också att kommunstyrelsen saknar en fastställd strategi för bevarande av elektroniska handlingar och att kommunstyrelsen i övrigt saknar fastställda riktlinjer för hanteringen av allmänna handlingar.

Av granskningen framkommer det också att det finns förtjänstfulla dokumenterade och inarbetade rutiner på förvaltningen vad gäller kommunstyrelsens hantering av allmänna handlingar. Förvaltningen har en omfattande och ändamålsenlig administrativ handbok, det finns generellt sett en medvetenhet hos såväl registratorer som handläggare vad gäller hantering och registrering av allmänna handlingar, både närarkivet och kommunarkivet är organiserat på ett ändamålsenligt sätt samt att det finns flera tjänstemän som kan täcka upp posthanteringen i samband med frånvaro.

Vi gör följande bedömning:

- Vi bedömer att kommunstyrelsen delvis har uppfyllt en ändamålsenlig hantering av allmänna handlingar och arkivvård.

För en mer detaljerad bild av den revisionella bedömningen och våra bedömningar av granskningens kontrollmål, se avsnitt 4. *Revisionell bedömning*.

# 1. Inledning

## 1.1. Bakgrund

Ett av de viktigaste uttrycken för offentlighetsprincipen är rättigheten för alla svenska medborgare att ta del av en myndighets allmänna handlingar. Enligt tryckfrihetsförordningens 2 kap. 1 § är handlingsoffentligheten avsedd att säkerställa ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning. Ett av syftena med en myndighets registrering av allmänna handlingar är att underlätta för medborgarna att tillämpa offentlighetsprincipen.

Revisorerna har utifrån en bedömning av risk och väsentlighet funnit det angeläget att granska kommunstyrelsens hantering av allmänna handlingar och arkivvård.

## 1.2. Syfte och revisionsfråga

Syftet med granskningen är att kontrollera hur kommunstyrelsen hanterar sina allmänna handlingar och kontrollera huruvida arkivvården är ändamålsenlig. Revisionsfrågan som ska besvaras är:

- Har kommunstyrelsen en ändamålsenlig hantering av allmänna handlingar och en ändamålsenlig arkivvård?

## 1.3. Revisionskriterier

Iakttagelserna som görs i granskningen kommer bland annat att bedömas gentemot följande revisionskriterier:

- Tryckfrihetsförordningen (1949:105)
- Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)
- Arkivlagen (1990:782)
- Riksarkivets föreskrifter
- Styrdokument beslutade av fullmäktige med bäring på granskningsområdet

## 1.4. Kontrollmål

Följande kontrollmål kommer att beaktas i granskningen:

1. Hanteras handlingar enligt de grunder som gäller för allmänna handlingars offentlighet i tryckfrihetsförordningen och offentlighets- och sekretesslagen?
2. Finns övergripande riktlinjer och policyer för hantering av allmänna handlingar?
3. Har kommunstyrelsen upprättat ändamålsenliga rutiner för att hantera allmänna handlingar?

4. Finns fungerande rutiner för att hantera digitala handlingar, som exempelvis e-post och sms?
5. Fungerar registrering och diarieföring tillfredsställande?
6. Är hanteringen av sekretesskyddade uppgifter ändamålsenlig?
7. Fungerar tillämpningen av bestämmelserna kring utlämnande av allmän handling?
8. Hanteras allmänna handlingar enligt de grunder som gäller för en ändamålsenlig arkivvård enligt arkivlagen och riksarkivets föreskrifter?
9. Är arkivreglementet aktuellt och ändamålsenligt?
10. Uppfyller arkivmyndigheten och övriga myndigheter (nämndernas) sina åtaganden enligt gällande arkivreglemente?
11. Finns det en tydlig organisation för hanteringen av myndighetens elektroniska och analoga handlingar?

### **1.5. Avgränsning**

Granskningen avgränsas till kommunstyrelsen och hur kommunstyrelsens allmänna handlingar hanteras. Granskningen avgränsas också till att enbart omfatta de handlingar som främst hanteras genom kommunstyrelsens ärendehantering och centrala arkivvård.

### **1.6. Metod**

Granskningen har genomförts genom intervjuer och dokumentstudier. Intervjuer har genomförts med kanslichef, två förvaltningsassistenter, kommunjuristen, personalhandläggare och arkivföreståndare. Dokument som har granskats är bland annat Karlshamns kommuns arkivreglemente, kommunstyrelsens dokumenthanteringsplan, kommunstyrelsens delegationsordning, förvaltningens administrativa handbok.

Rapporten har sakavstämts av de intervjuade på den administrativa avdelningen.

## 2. Regelverk

Det grundläggande regelverket för hanteringen av allmänna handlingar utgörs av tryckfrihetsförordningen och offentlighets- och sekretesslagens regler om allmänna handlingar.

Med handling avses i tryckfrihetsförordningen en framställning i skrift eller bild samt en upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med hjälp av tekniskt hjälpmedel.

Enligt tryckfrihetsförordningen krävs två uppfyllda kriterier för att en handling ska anses som allmän. Dels ska handlingen förvaras hos myndigheten, dels ska den vara inkommen till eller upprättad hos myndigheten. Bara för att en handling är allmän betyder det inte att den är offentlig. En allmän handling kan också vara sekretessbelagd vilket innebär att den är hemlig. Med myndighet avses kommunstyrelsen och övriga nämnder, kommunfullmäktiges revisorer och andra kommunala organ med självständig ställning t.ex. helägda bolag.

Begreppet ”förvarad hos myndigheten” innebär att handlingen ska finnas tillgänglig hos myndigheten. Datalagrad information anses förvarad när myndigheten har tillgång till den enligt ordinarie rutiner och med de ordinarie tekniska hjälpmedel som myndigheten använder.

Med begreppet ”inkommen” menas att en handling är inkommen till myndigheten när den har anlänt dit eller när behörig befattningshavare har tagit emot den. En handling kan komma in på flera olika sätt såsom med den ordinarie postgången, per fax, läggas i myndighetens brevinkast, komma till den elektroniska brevlådan eller lämnas i receptionen eller överlämnas till tjänsteman eller förtroendevald. Inget krav finns på att tjänstemannen måste befinna sig i myndighetens lokaler.

När en handling anses upprättad är enligt tryckfrihetsförordningen beroende av dess sammanhang och syfte. När en handling skickas iväg till någon utanför den egna myndigheten, d.v.s. expedieras, anses den upprättad. De handlingar som inte expedieras anses upprättade när ärendet dit de hör slutligt behandlats hos myndigheten. Upprättade handlingar som inte tillhör ett ärende anses upprättade när de undertecknats av en tjänsteman på myndigheten eller på annat sätt färdigställts.

Offentlighets- och sekretesslagen slår fast att allmänna handlingar ska registreras utan dröjsmål. Registrering kan ske på olika sätt – såsom diarieföring, objektsregistrering eller systematisk förvaring. Syftet med registreringen är att hålla ordning på myndighetens handlingar för att kunna ge allmänheten möjlighet att ta del av dem. Utan registreringen blir offentlighetsprincipen svår att omsätta i praktiken. Lagen talar endast om att registrera allmänna handlingar. Ofta används ordet diarieföring synonymt med ordet registrera, trots att diarieföring är ett sätt att registrera handlingar på. I praktiken behöver en del av nämndernas allmänna handlingar inte diarieföras eftersom det anges undantag. Exempel på sådana undantag är handlingar av uppenbart ringa betydelse för verksamheten samt handlingar som hålls ordnade så att de utan svårighet kan återfinnas,

s.k. systematisk förvaring. Systematiskt förvarade handlingar måste dock hållas så väl ordnade att det utan svårighet går att avgöra vad som har inkommit eller upprättats. Detta innebär att en ovillkorlig registreringskyldighet endast gäller för handlingar som innehåller sekretesskyddade uppgifter. För att en uppgift ska skyddas av sekretess krävs stöd i lag.

Enligt offentlighets- och sekretesslagen ska följande uppgifter framgå av registret för en diarieförd handling:

- datum då handlingen kom in eller upprättades
- en unik beteckning i form av diarienummer eller annan beteckning
- avsändare eller till vem den har skickats
- i korthet vad handlingen rör.

Utöver bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen finns också bestämmelser om registrering i arkivlagen som bl.a. stadgar att myndigheterna vid registrering av allmänna handlingar ska ta vederbörlig hänsyn till dess betydelse för en ändamålsenlig arkivvård.

De olika typer av handlingar som återfinns inom myndigheten bör redovisas i en dokumenthanteringsplan. En dokumenthanteringsplan fungerar som en katalog där alla handlingar som förekommer i en verksamhet är medtagna. I lagen finns inga krav på att myndigheten ska ha en dokumenthanteringsplan, men ofta stadgar arkivreglementet att en dokumenthanteringsplan ska upprättas av varje myndighet.

Dokumenthanteringsplanen är en förutsättning för att respektive myndighet ska kunna leva upp till lagstiftningens krav.

## **2.1. Arkivlagen**

Arkivlagen (1990:782) utgår från bestämmelser i tryckfrihetsförordningen och från offentlighetsprincipen. I arkivlagen fastläs att myndigheternas arkiv är en del av det nationella kulturarvet och att arkiven ska bevaras, hållas ordnade och vårdas så att de tillgodoser rätten att ta del av allmänna handlingar, tillgodoser behovet av information för rättsskipning och förvaltningen samt forskningens behov. Arkivvården i kommunen är inte enbart en angelägenhet för den centrala arkivfunktionen. Ansvaret är fördelat mellan fullmäktige, kommunens arkivmyndighet och respektive nämnd eller styrelse. Fullmäktige får meddela föreskrifter om arkivvården enligt arkivlagens 16 §.

I kommunens arkivreglemente har kommunfullmäktige möjlighet att precisera hur arbetsfördelningen ska vara mellan arkivmyndigheten och kommunens olika nämnder och bolag. Kommunstyrelsen fungerar som arkivmyndighet om inte fullmäktige har beslutat annat.

Kommunstyrelsen ska i egenskap av arkivmyndighet ansvara för tillsynen av respektive nämnds arkivvårdande insatser. Enligt arkivlagen innebär tillsynsskyldigheten att kommunstyrelsen ska bevaka att kommunens nämnder och bolag följer de bestämmelser som finns i arkivlagen och i kommunens arkivreglemente. Enligt arkivförordningen ska kommunstyrelsen också regelbundet inspektera de olika nämndernas och de kommunala

bolagens arkiv. Ett sätt att leva upp till tillsynsskyldigheten kan vara att vid besök hos nämnden/bolaget kontrollera, utifrån en i förväg uppgjord checklista, hur arkivlag och arkivreglemente efterlevs.

I arkivlagens 4-6 §§ preciseras nämndernas och styrelsernas ansvar för arkivvården. Enligt lagen åligger det nämnderna och styrelserna att vid registrering av allmänna handlingar ta vederbörlig hänsyn till dess betydelse för en ändamålsenlig arkivvård, vid framställningen av handlingar använda materiel och metoder som är lämpliga med hänsyn till behovet av arkivbeständighet. Vidare ska myndigheten organisera sitt arkiv på ett sådant sätt att rätten att ta del av allmänna handlingar underlättas. Dessutom åligger det varje myndighet att dels upprätta en arkivbeskrivning som ger information om vilka slag av handlingar som kan finnas i myndighetens arkiv och hur arkivet är organiserat, dels en systematisk arkivförteckning över de handlingar som förvaras i myndighetens arkiv. Det är även myndighetens uppgift att se till att skydda arkivet mot förstörelse, skada, tillgrepp och obehörig åtkomst, avgränsa arkivet genom att fastställa vilka handlingar som ska vara arkivhandlingar samt verkställa föreskriven gallring i arkivet.

För att varje nämnd och styrelse ska kunna leva upp till lagstiftningens krav, kan lagen tolkas så att det hos varje nämnd bör finnas en person som är utsedd att vara arkivansvarig samt en eller flera arkivredogörare.



## **3. Iakttagelser**

### **3.1. Posthantering**

Det är kansliavdelningens förvaltningsassistent som i första hand ansvarar för kommunstyrelsens fysiska posthantering. Detta avser exempelvis den post som adresseras till kommunen (där det inte finns någon specificerad mottagare), kommunfullmäktige, kommunstyrelsen samt kansliavdelningens medarbetare. Vid förvaltningsassistentens frånvaro brukar ytterligare en assistent på kansliet gå in som ersättare för posthanteringen. Om inte någon av dessa två tjänstemän finns på plats kan ett flertal andra tjänstemän på kansliavdelningen hantera posten. Vanligast är dock att kommunjuristen, utredningssekreteraren eller den administrativa chefen täcker upp vid förvaltningsassistenternas frånvaro. Personalavdelningen och kansliavdelningen hjälps åt med den fysiska posthanteringen vid frånvaro och semester.

Det är kansliavdelningens förvaltningsassistent som hanterar kommunstyrelsens och kansliavdelningens myndighetsbrevlåda och den e-post som inkommer.

Kommunfullmäktiges myndighetsbrevlåda hanteras av en annan assistent på kansliet. I likhet med den fysiska posthanteringen kan tjänstemännen även för dessa rutiner stödja varandra i samband med frånvaro. Det finns totalt fem tjänstemän på kansliavdelningen som har åtkomst till dessa myndighetsbrevlådorna.

Kommunstyrelsen saknar en fastställd dokumenterad rutin som anger att det ska finnas ett fullmaktssystem för öppnande av personadresserad post. I förvaltningens administrativa handbok finns det dock angivet att alla enheter ska upprätta fullmakter för postöppning. I handboken finns även en mall för ett postöppningsmedgivande. Av intervjuerna framkommer det information om att rutinen och mallen anses vara relativt okänd i verksamheten. Det sker ingen systematisk uppföljning av huruvida samtliga tjänstemän har skrivit under ett medgivande eller ej.

Den administrativa handboken anger även att en mottagningsbekräftelse ska skickas till enskilda personer när de har skickat ett meddelande till kommunen.

Mottagningsbekräftelsen ska innehålla ett bekräftelsebrev med upplysningar om vem som är handläggare och diarienummer som har tilldelats ärendet. Det finns ingen automatiserad mottagningsbekräftelse utan detta författas manuellt av respektive registrator/mottagare.

Den papperspost som inkommit till administrativa avdelningen läggs i en pärm på det bord som finns på kansliavdelningen. Posten återfinns i pärmen till dess att media har tagit del av den (ungefär ett dygn). Utöver detta upprättas det dagligen en postlista som skickas till de personer som beställt denna funktion. De intervjuade anger exempelvis att media och kommunstyrelsens ordförande får del av denna postlista.

### **3.2. Riktlinjer, policyer och rutiner**

#### **3.2.1. Kommunövergripande riktlinjer och policyer**

Det enda kommunövergripande styrdokument som finns inom detta område är kommunens arkivreglemente. Arkivreglementet antogs av kommunfullmäktige den 15

februari år 2016. Bestämmelserna i reglementet är teknikneutrala och gäller oavsett hur information (såväl digital som analog) lagras, struktureras och förmedlas. Reglementet anger tydligt kommunstyrelsens ansvar och uppgifter i egenskap av lokal arkivmyndighet, myndigheternas ansvar och uppgifter samt kommunalförbundets Sydarkiveras ansvar och uppgifter i egenskap av gemensam arkivmyndighet för förbundsmedlemmarna.

I övrigt saknas det kommunövergripande riktlinjer eller policyer som beskriver hur kommunens allmänna handlingar ska hanteras. De intervjuade anger att detta beror på att kommunstyrelsen istället valt att ge administrativa chefen i uppdrag att utarbeta en administrativ handbok. Handboken har därmed inte antagits av kommunstyrelsen, men den finns och används som ett kommunövergripande styrdokument (se *avsnitt 3.2.2* nedan).

### *3.2.2. Rutiner för att hantering av allmänna handlingar*

Kommunstyrelsens dokumenthanteringsplan är ett av de mest grundläggande styrdokumenterna som behandlar nämndens hantering av allmänna handlingar. Dokumenthanteringsplanen beskriver vilka allmänna handlingar som finns inom nämndens verksamhet och hur dessa ska behandlas (hur de ska bevaras och hur länge de ska bevaras). Gällande dokumenthanteringsplan antogs av kommunstyrelsen den 23 november år 2010. Vid tidpunkten för granskningens genomförande pågår ett arbete med att upprätta en kommungemensam dokumenthanteringsplan utifrån en mall som kommunalförbundet Sydarkivera tagit fram. Planen kommer att ha både kommunövergripande delar såväl som nämndspecifika delar.

Den 18 september år 2012 beslutade kommunstyrelsen att ge förvaltningen i uppdrag att utarbeta en administrativ handbok. Den administrativa handboken finns tillgänglig för samtliga medarbetare på kommunens intranät. Handboken utarbetas och uppdateras löpande av medarbetarna på den administrativa avdelningen. Ytterst är det den administrativa chefen som ansvarar för handbokens aktualitet. Handboken innehåller bland annat information om vad en allmän handling är, vilka allmänna handlingar som inte behöver registreras i diariet, information om hur en handling ska registreras i diariet och hur remisser hanteras internt. Av intervjuerna framkommer information om att handbokens rutinbeskrivningar gäller för samtliga nämnder och förvaltningar. Handboken har dock inte fastställts av något politiskt organ. Det sker ingen systematisk eller dokumenterad uppföljning av efterlevnaden av handbokens innehåll.

Det finns en kommunövergripande administrativ grupp som träffas kontinuerligt för att diskutera hur de olika verksamheterna hanterar allmänna handlingar. Detta för att försöka få till stånd en enhetlig hantering av handlingar inom och mellan de olika verksamheterna.

Utöver dokumenthanteringsplanen och handboken finns inga andra dokumenterade rutiner eller riktlinjer avseende kommunstyrelsens hantering av allmänna handlingar.

### *3.2.3. Rutiner för att hantera digitala handlingar, som exempelvis e-post och sms.*

I den administrativa handboken finns det angivet att handlingar kan inkomma via exempelvis fax, sms eller e-post. I handboken finns det även angett att en handling som

inkommer digitalt ska tas om hand beroende på dess karaktär (exempelvis om det är en allmän handling eller inte och huruvida den ska registreras eller inte). Det finns däremot ingen beskrivning om hur exempelvis ett sms (om denna anses vara en allmän handling som ska registreras och bevaras) ska tas tillvara i verksamheten. Det saknas således en beskrivning av hur digitala format kan omvandlas till något registrerbart och hur det kan omvandlas till ett bevarandeformat.

### **3.3. Registrering, diarieföring och sekretesshantering**

#### **3.3.1. Rutiner för registrering och diarieföring**

Registrering av allmänna handlingar sker främst i kommunens ärendehanteringssystem ePhorte. I ePhorte hanteras allt från registrering av handlingar, upprättande av tjänsteskrivelser, upprättande av kallelser, upprättande av protokoll m.m. Detta innebär att nämndens samlade ärendehantering är digitaliserad och sker inom detta system.

Alla handläggare i kommunen kan registrera sina inkomna, upprättade eller expedierade handlingar i ePhorte. Detta innebär att det är fler än enbart registratorerna som kan registrera handlingar. När en handläggare registrerar ett ärende i ePhorte blir det en preliminär ”bokning” av registreringen som sedan måste godkännas av en registrator. Detta för att kontrollera så att inte ärendet redan är upplagt, att det har en lämplig rubrik med mera. Det här arbetssättet innebär att det är respektive handläggarens ansvar att rätt handlingar registreras. Det innebär också ett större ansvar för registratorerna vad gäller att utbilda handläggare i vad som ska registreras och inte samt att registratorerna får en mer granskande roll i denna process. I den administrativa handboken finns det detaljerade beskrivningar om vad som ska registreras i ePhorte när en handling läggs in i systemet.

Det är de två förvaltningsassistenterna på administrativa avdelningen (som också ansvarar för posthanteringen) som ansvarar för att säkerställa att registrering av handlingar fungerar på ett korrekt sätt inom nämndens verksamhet.

Varje termin genomförs utbildningar för handläggare vad gäller hanteringen av allmänna handlingar och ärendehanteringen i ePhorte. Utöver detta informeras även nya handläggare om hantering av allmänna handlingar i samband med systemutbildningar avseende arbetet i ePhorte.

#### **3.3.2. Hanteringen av sekretesskyddade uppgifter**

De intervjuade upplever att tillämpningen av sekretessmarkering i systemet fungerar väl. Alla handläggare kan sekretessmarkera de handlingar som de själva registrerar i ePhorte. Eftersom registratorerna bevakar, och måste godkänna, det som registreras har de en stor inblick i vad som sekretessmarkeras och inte. För att kunna sekretessmarkera en handling i systemet måste man vid registreringen av sekretess även ange gentemot vilket lagrum som man bedömer att handlingen omfattas av sekretess. Anges inte detta går det inte att sekretessmarkera handlingen. Av intervjuerna framkommer det också att handläggarna ofta tar hjälp av kommunjuristen om handläggaren är osäker på vad som bör sekretessmarkeras och inte. Alla fysiska ärendeakter som innehåller handlingar som omfattas av sekretess stämplas med ordet ”hemlig” på framsidan av akten.

### **3.3.3. Rutiner för utlämnande av allmän handling**

De intervjuade upplever att rutinerna för utlämnande av allmän handling är välfungerande. Det förekommer frekvent önskemål om att ta del av allmänna handlingar. Om en begäran om allmän handling inkommer till myndighetsbrevlådorna är det i första hand förvaltningsassistenterna som behandlar ärendet. I övrigt är det varje medarbetares ansvar att säkerställa att de lämnar ut handlingar vid en förfrågan. I den administrativa handboken finns det ett kapitel benämnt "Ta del av allmänna handlingar". I detta avsnitt finns det bland annat angivet att begäran om handlingar ska hanteras skyndsamt samt att individen får både ta del av handlingen på plats i kommunhuset eller skickat till sig via papperspost eller e-post. I handboken finns det även angivet hur medarbetaren ska gå tillväga om handlingen som har begärts ut omfattas av sekretess.

Beslut om att neka utlämnande av allmän handling har delegerats till administrativa chefen och kommunjuristen. Om ett sådant beslut fattas anmäls det i en delegationsbeslutslista till kommunstyrelsens nästkommande sammanträde. Det finns en mall för besvärshänvisning i ePhorte som används när administrativa chefen eller kommunjuristen fattar beslut om att neka utlämnande av allmän handling.

## **3.4. Arkivhantering**

### **3.4.1. Kommunstyrelsens arkivvård**

#### **3.4.1.1. Kommunstyrelsen i egenskap som arkivmyndighet**

Arkivmyndighetens arkiv "kommunarkivet" återfinns i rådhusets källare. Arkivföreståndaren, administrativa chefen, säkerhetschefen samt vaktmästaren är de enda som har åtkomst/kan låsa upp arkivet. Dörren till arkivet hålls alltid låst. Lamporna i arkivet släcks och tänds genom en knapp som finns på utsidan samt insidan av arkivet. Det finns en termostat i arkivet som bevakar om det är en jämn temperatur och fuktnivå i arkivet. Handlingarna i kommunarkivet bevaras både i rullhyllor och i arkivskåp. I hyllorna förvaras handlingarna i aktomslag som i sin tur förvaras i aktlådor. I arkivskåpen förvaras akterna både i aktlådor och hängmappar, beroende på handlingarnas karaktär.

Alla aktlådor och aktomslag är godkända av svenskt arkiv och är arkivbeständiga.

Av intervjuerna framkommer det information om att arkivmyndigheten inte har blivit tillfrågad vad gäller materialets kvalitet och arkivbeständighet i samband med upphandling av kontorsmateriel såsom pennor, papper, faxar, toner till skrivare med mera. Arkivmyndigheten har inte genomfört någon systematisk uppföljning av huruvida myndigheterna använder sig av rätt materiel.

Den administrativa chefen som också utgör ansvarig chef för arkivmyndighetens verksamhet ingår i en kommunövergripande "inköpsgrupp" där kommande upphandlingar diskuteras. I detta forum har administrativa chefen möjlighet att bejaka arkivmyndighetens aspekter i de produkter som köps in.

#### **3.4.1.2. Kommunstyrelsen i egenskap som myndighet**

Kommunstyrelsens arkiv återfinns främst i "närarkivet" på den administrativa avdelningen. I närarkivet förvaras handlingar som inkommit, upprättats eller expedierats till/från kommunstyrelsen och kommunfullmäktige. Närarkivet låses med en nyckel. Lamporna i närarkivet släcks och tänds genom en knapp som finns på utsidan av

närarkivet. Alla medarbetare på kanslienheten har åtkomst till närarkivet. Närarkivet låses upp på morgonen och låses igen på eftermiddagen när sista medarbetaren går hem. Av intervjuerna framkommer det information om att vaktbolaget som kommunen anlitar har i särskild uppgift att kontrollera så att närarkivet är stängt och låst efter att alla har gått hem. Vid ett tillfälle har vaktbolaget behövt stänga och låsa arkivet på grund av att personalen missat detta. I övrigt upplevs detta fungera bra. På grund av att alla dörrar som leder in till kanslienheten är låsta och kräver en tagg med rätt behörighet så upplever de intervjuade denna lösning som tillräcklig.

Handlingarna i närarkivet förvaras främst i aktomslag i aktskåp. Hälften av aktskåpen innehåller enbart pågående ärenden, medan resterande aktskåp innehåller avslutade ärenden. Akterna sorteras utifrån år och diarienummer. De avslutade ärendena förvaras i närarkivet i två år innan de slutarkiveras i kommunarkivet.

Av intervjuerna framkommer det information om att enbart en viss del av nämndens allmänna handlingar som härrör till kommunstyrelsens eller kommunfullmäktigs verksamhet sparas i närarkivet. När kommunen köpte in ePhorte som ärendehanteringssystem bestämde man också att alla handlingar som inkommer till kommunen digitalt (alltså när originalhandlingen hos myndigheten är i ett digitalt format) så ska även handlingen arkiveras digitalt. Detta innebär exempelvis att vissa ärenden inte finns att hitta alls i närarkivet eftersom alla handlingar har inkommit, upprättast eller expedierats digitalt. Detta innebär att vissa ärendeakter i närarkivet inte är fullständiga eftersom vissa fysiska ärendeakter enbart innehåller den inkomna fysiska handlingen medan kommunens handläggning av ärendet har skett digitalt. Det finns inget formellt beslut från kommunstyrelsen eller kommunfullmäktige att handlingarna ska hanteras på detta sätt.

De intervjuade anger att protokoll och avtal skrivs ut på arkivbeständigt papper (100 g) som godkänts av Svenskt Arkiv. Övriga handlingar skrivs ut på papper med viss åldringsbeständighet. Normen är att handlingarna ska skrivas ut enkelsidigt, men om handläggare skulle lämna in dubbelsidiga tjänsteskrivelser mottas dem ändå. Protokoll och avtal skrivs alltid ut enkelsidiga.

Alla dokument som sparas i ePhorte sparas i PDF-A format.

### **3.4.2. Arkivmyndighetens och myndighetens åtaganden enligt arkivreglementet**

#### **3.4.2.1. Kommunstyrelsen i egenskap som arkivmyndighet**

Enligt arkivreglementet kommer Sydarkivera att genomföra tillsynen av myndigheternas arkivvård, som i vanliga fall åvilar kommunstyrelsen i egenskap av arkivmyndighet. I arkivreglementet fastställs det istället att kommunstyrelsen, i egenskap som lokal arkivmyndighet, ansvarar för att implementera de riktlinjer som Sydarkivera har beslutat om, hantera egenkontroll när det gäller dokumenthantering och arkiv, besluta om övergripande gallringsbeslut samt delta i arbetet med tillsyn tillsammans med Sydarkivera. De intervjuade har vid granskningens genomförande ingen vetskap om när Sydarkivera planerar att utföra tillsynen över myndigheterna. Arkivmyndigheten har vid tillfället för granskningens genomförande inte planerat hur de fortsatt ska arbeta för att

efterleva de nya rutinerna enligt reglementet. Det pågår just nu ett arbete tillsammans med Sydarkivera för att utarbeta rutiner för hur detta ska fungera framgent.

Arkivmyndigheten har inte genomfört någon systematisk eller dokumenterad tillsyn av myndigheterna på flera år. De intervjuade kan inte svara på vår fråga om när detta senast skedde. Däremot har arkivföreståndaren under år 2014 och 2015 genomfört besök hos nämnden för barn, ungdom och skola för att hjälpa dem och diskutera hur de arkiverar sina olika handlingstyper. De möten som arkivmyndigheten faktiskt har haft med myndigheterna, såsom mötena med utbildningsförvaltningen, har inte dokumenterats eller redovisats för kommunstyrelsen. På dessa möten diskuterades dock inte efterlevnaden utifrån arkivreglementet såsom huruvida det finns en arkivförteckning, vem som är arkivansvarig, vilka materiel som används vid framställning av analoga handlingar, hur gallring av digitala handlingar går till osv.

#### 3.4.2.2. Kommunstyrelsen i egenskap som myndighet

Arkivreglementet fastställer att kommunstyrelsen som myndighet ska se till så att det finns personal som har till uppgift att bland annat sköta det löpande arbetet med informationsförvaltning och planering av dokumenthantering. Av intervjuerna framkommer information om att det inte finns någon formellt utsedd arkivansvarig eller arkivsamordnare på förvaltningen. Däremot är det de två förvaltningsassistenterna som sköter den praktiska arkivhanteringen för kansliet.

Av reglementet framgår även att den enskilda myndigheten ansvarar för att upprätta en förteckning över allmänna handlingar med hanteringsanvisningar och beslut om gallring. Dokumenthanteringsplanen ska också hållas aktuell. Vi noterar att kommunstyrelsen saknar både en aktuell arkivbeskrivning, en aktuell arkivförteckning samt en aktuell dokumenthanteringsplan. Av intervjuerna framkommer det information om att en ny kommungemensam dokumenthanteringsplan håller på att utarbetas i samråd med Sydarkivera.

Det sker ingen systematisk uppföljning av efterlevnaden av gällande dokumenthanteringsplan eller arkivreglemente. Viss avstämning av efterlevnaden av dokumenthanteringsplanen sker dock i samband med avlämning av handlingar till kommunarkivet.



## 4. *Revisionell bedömning*

### 4.1. *Sammanfattande revisionell bedömning*

Vi bedömer att kommunstyrelsen delvis har uppfyllt en ändamålsenlig hantering av allmänna handlingar och arkivvård.

Vi grundar bland annat vår bedömning på att det finns brister i kommunstyrelsens arkivhantering. Vi bedömer att kommunstyrelsen inte följer sina åtaganden (både som arkivmyndighet och myndighet) enligt arkivreglementet. Arkivmyndigheten har inte genomfört en systematisk och ändamålsenlig tillsyn av myndigheternas arkivvård på flera år, efterlevnaden av dokumenthanteringsplanen har inte följs upp samt att kommunstyrelsen både saknar en arkivbeskrivning och arkivförteckning av sitt närarkiv. Vi bedömer att det inte är ändamålsenligt att kommunstyrelsen saknar en fastställd strategi för bevarande av elektroniska handlingar och att kommunstyrelsen i övrigt saknar fastställda riktlinjer för hanteringen av allmänna handlingar.

Samtidigt gör vi bedömningen att det finns förtjänstfulla dokumenterade och inarbetade rutiner på förvaltningen vad gäller kommunstyrelsens hantering av allmänna handlingar. Vi bedömer att förvaltningen har en omfattande och ändamålsenlig administrativ handbok, att det generellt sett finns en medvetenhet hos såväl registratorer som handläggare vad gäller hantering och registrering av allmänna handlingar, att både närarkivet och kommunarkivet är organiserat på ett ändamålsenligt sätt samt att det finns flera tjänstemän som kan täcka upp posthanteringen i samband med frånvaro.

Nedan utvecklar vi vår bedömning utifrån respektive kontrollmål.

### 4.2. *Bedömningar mot kontrollmål*

Kontrollmål	Kommentar
<p><b>Kontrollmål 1</b></p> <p>Hanteras handlingar enligt de grunder som gäller för allmänna handlingars offentlighet i tryckfrihetsförordningen och offentlighets- och sekretesslagen?</p>	<p><b>Vi bedömer kontrollmålet som uppfyllt.</b></p> <p>Vi grundar bland annat vår bedömning på att det är flera personer/funktioner som kan hantera inkommande post, e-post och att alla tjänstemän kan registrera sina egna handlingar. Vi ser det också som positivt att det finns dokumenterade rutiner på förvaltningsnivå som behandlar definitioner av vad en allmän handling är, rutiner för postöppning, postöppningsmedgivanden, registrering med mera.</p> <p>Vi gör dock bedömningen att det är av vikt att kommunstyrelsen fastställer dessa rutiner och att efterlevnaden av rutinerna följs upp.</p>
<p><b>Kontrollmål 2</b></p> <p>Finns övergripande riktlinjer och policyer för hantering av allmänna</p>	<p><b>Vi bedömer kontrollmålet som delvis uppfyllt.</b></p> <p>Vi grundar bland annat vår bedömning på att det,</p>

handlingar?

utöver arkivreglementet och dokumenthanteringsplanen, saknas fastställda riktlinjer eller policyer för hanteringen av allmänna handlingar. Exempelvis saknas det fastställda riktlinjer som tydliggör att alla anställda bör skriva på ett postöppningsmedgivande om de inte kan garantera att de läser sin post och e-post varje dag, som tydliggör att alla handläggare ansvarar för att registrera de allmänna handlingar som de får till sig m.m. Vi bedömer det som en brist att efterlevnaden av de övergripande styrdokumenterna som finns (arkivreglementet och dokumenthanteringsplanen) inte följs upp på ett systematiskt sätt.

### **Kontrollmål 3**

Har kommunstyrelsen upprättat ändamålsenliga rutiner för att hantera allmänna handlingar?

#### **Vi bedömer kontrollmålet som delvis uppfyllt.**

Vi ser positivt på att kommunstyrelsens förvaltning har upprättat en omfattande och förtjänstfull rutinbeskrivning i form av en handbok. Vi gör också bedömningen att det finns ändamålsenliga etablerade rutiner för hanteringen av allmänna handlingar på förvaltningsnivå. Vi gör dock bedömningen att det inte är ändamålsenligt att kommunstyrelsen inte har fastställt några riktlinjer avseende verksamhetens hantering av allmänna handlingar. Vi grundar vår bedömning på att fastställda riktlinjer som efterlevs och följs upp är avgörande för kommunstyrelsens styrning och uppföljning av verksamheten.

### **Kontrollmål 4**

Finns fungerande rutiner för att hantera digitala handlingar, som exempelvis e-post och sms?

#### **Vi bedömer kontrollmålet som delvis uppfyllt.**

Vi ser positivt på att kommunstyrelsens förvaltning har upprättat en omfattande och detaljerad rutinbeskrivning i form av en handbok som bland annat innehåller beskrivningar av hanteringen av digitala handlingar. Vi gör dock bedömningen att rutinerna saknar beskrivningar av hur de digitala handlingarna kan tillvaratas eller omvandlas till ett digitalt eller analogt bevarandeformat. Vi bedömer det också som en brist att inte kommunstyrelsen har antagit några riktlinjer eller rutiner avseende verksamhetens hantering av digitala allmänna handlingar.

### **Kontrollmål 5**

Fungerar registrering och diarieföring tillfredsställande?

#### **Vi bedömer kontrollmålet som uppfyllt.**

Vi grundar vår bedömning på att förvaltningen har detaljerade och dokumenterade beskrivningar av hur registrering av allmänna handlingar ska gå till. Vi ser det som positivt att såväl registratorer som handläggare kan registrera handlingar. Vi ser också positivt på att det har genomförts



### Kontrollmål 6

Är hanteringen av sekretesskyddade uppgifter ändamålsenlig?

utbildningsinsatser inom området.

#### **Vi bedömer kontrollmålet som uppfyllt.**

Vi grundar vår bedömning på att det finns dokumenterade rutiner på förvaltningsnivå avseende registrering av handlingar som omfattas av sekretess. Vi ser också positivt på att registratorerna kontrollerar alla handlingar som registreras samt att handläggare måste ange vilket lagrum som handlingen sekretessmarkeras gentemot. Vi bedömer det som ändamålsenligt att även akten markeras med en hemligstämpel.

### Kontrollmål 7

Fungerar tillämpningen av bestämmelserna kring utlämnande av allmän handling?

#### **Vi bedömer kontrollmålet som uppfyllt.**

Vi grundar bland annat vår bedömning på att det finns dokumenterade rutiner som redogör för reglerna kring utlämnande av allmänna handlingar och att beslut om att neka utlämnande allmänna handlingar har delegerats.

### Kontrollmål 8

Hanteras allmänna handlingar enligt de grunder som gäller för en ändamålsenlig arkivvård enligt arkivlagen och riksarkivets föreskrifter?

#### ***Kommunstyrelsen som arkivmyndighet:***

#### **Vi bedömer kontrollmålet som delvis uppfyllt.**

Vi grundar vår bedömning på att de fysiska allmänna handlingarna förvaras på ett ändamålsenligt sätt i ett arkiv som är väl avgränsat och som få personer har åtkomst till. Vi rekommenderar dock arkivmyndigheten att utgöra en större roll i samband med upphandling av materiel, IT-system m.m. för att säkerställa att allmänna handlingar kan omhändertas på ett ändamålsenligt sätt. Vi bedömer att det inte är ändamålsenligt att arkivmyndigheten inte heller har påtalat avsaknaden av en fastställd strategi för bevarande av elektroniska handlingar (RA-FS 2009:1, 3kap. §1). I detta arbete bör arkivmyndigheten vara högst närvarande för att säkerställa en ändamålsenlig hantering av de digitala allmänna handlingarna.

#### ***Kommunstyrelsen som myndighet:***

#### **Vi bedömer kontrollmålet som delvis uppfyllt.**

Vi grundar vår bedömning på att handlingarna förvaras på ett ändamålsenligt sätt i ett närarkiv. Vi ser också positivt på att de digitala handlingarna förvaras i PDF-A-format. Vi ställer oss tveksamma till att de fysiska ärendeakterna inte innehåller samtliga handlingar i ett ärende, även om dessa finns bevarade digitalt. Vi grundar vår bedömning på att arkivet, i den bemärkelsen, inte kommer att vara komplett. Detta riskerar att försvåra framtida

forskning. I detta fall är det av yttersta vikt att säkerställa att de digitala handlingarna utgör det arkiv som kommer att kunna bevaras för eftervärlden. Vi ser det som en brist att myndigheten saknar en dokumenterad strategi för bevarande av elektroniska handlingar (RA-FS 2009:1, 3kap. §1).

### **Kontrollmål 9**

Är arkivreglementet aktuellt och ändamålsenligt?

### **Vi bedömer kontrollmålet som uppfyllt.**

Vi grundar bland annat vår bedömning på att reglementet är relativt nytt, att det innehåller en tydlig roll- och ansvarsfördelning mellan myndigheterna samt att det är teknikneutralt.

### **Kontrollmål 10**

Uppfyller arkivmyndigheten och övriga myndigheter (nämndernas) sina åtaganden enligt gällande arkivreglemente?

### ***Kommunstyrelsen som arkivmyndighet:***

### **Vi bedömer kontrollmålet som ej uppfyllt.**

Vi grundar bland annat vår bedömning på att arkivmyndigheten inte har genomfört någon systematisk eller dokumenterad tillsyn av myndigheterna på flera år. Vi bedömer detta som extra viktigt i samband med förberedelserna inför inrättande av e-arkiv.

### ***Kommunstyrelsen som myndighet:***

### **Vi bedömer kontrollmålet som ej uppfyllt.**

Vi grundar bland annat vår bedömning på att myndigheten saknar en tydlig ansvarsfördelning avseende hanteringen av arkivet (arkivsamordnare och arkivansvarig) samt att myndigheten inte har en aktuell arkivförteckning eller arkivbeskrivning.

### **Kontrollmål 11**

Finns det en tydlig organisation för hanteringen av myndighetens elektroniska och analoga handlingar?

### **Vi bedömer kontrollmålet som ej uppfyllt.**

Vi grundar bland annat vår bedömning på att myndigheten saknar en dokumenterad och tydlig ansvarsfördelning avseende hanteringen av såväl analoga som digitala handlingar, annat än det som anges i reglementet. Det är av vikt att det tydligt framgår vem eller vilka som ansvarar för myndighetens handlingar – såväl digitala som analoga. Vi bedömer också att arkivmyndigheten bör säkerställa att det sker en ändamålsenlig hantering av allmänna handlingar i de system där de förvaras.

## ***4.3. Rekommendationer***

Kommunstyrelsen bör säkerställa att alla nämnder, inklusive den egna verksamheten, efterlever gällande arkivreglemente och dokumenthanteringsplan. Uppföljning av efterlevnad bör ske enligt en viss systematik och kommunstyrelsens bör själv ta del av

---

resultatet av tillsynen. Även om genomförandet av tillsynen framöver åvilar Sydarkivera, rekommenderar vi ändå kommunstyrelsen att följa upp att tillsynen genomförs och att kommunstyrelsen tar del av resultatet av tillsynen. Detta för att säkerställa att tillsynen genomförs som planerat och att kommunstyrelsen får vetskap om det är något som bör förbättras.

Kommunstyrelsen bör även överväga att fastställa övergripande riktlinjer för hanteringen av allmänna handlingar. Detta för att ge förvaltningen ett tydligt uppdrag att arbeta utifrån. Fastställda riktlinjer ger förvaltningen ett större mandat att instifta rutiner och efterleva de riktlinjer som antagits.

2016-10-28

***Jörn Wahlroth***

---

*Uppdragsledare*

***Sandra Marcusson***

---

*Projektledare*