
Revisionsrapport

Tillämpning av offentlighetsprincipen

Martin Andersson
Johan Karlander

Botkyrka kommun

Juni 2011



2011-06-07

Johan Karlander, projektledare

Namnförtydligande

Jan Nilsson, kundansvarig

Namnförtydligande

Innehållsförteckning

Sammanfattande bedömning och rekommendationer	1
1 Inledning	2
1.1 Bakgrund	2
1.2 Revisionsfrågor och metod	2
2 Lagstiftning	3
2.1 Offentlighetsprincipen	3
2.2 Hantering av allmän handling	3
3 Kommunövergripande hantering av allmänna handlingar	6
3.1 Iakttagelser	6
3.2 Bedömning	11
4 Nämndernas hantering av allmänna handlingar	13
4.1 Iakttagelser	13
4.2 Bedömning	18
5 Revisionsfrågorna besvaras	21
5.1 Finns ändamålsenliga regler och riktlinjer?	21
5.2 Har berörd personal givits tillräckliga förutsättningar?	21
5.3 Efterlevs lagar, regler och riktlinjer?	21

Sammanfattande bedömning och rekommendationer

Revisorerna i Botkyrka kommun har givit PwC i uppdrag att granska hur offentlighetsprincipen efterlevs i kommunens samtliga nämnder.

Tre revisionsfrågor har besvarats:

- Finns ändamålsenliga regler och riktlinjer avseende hantering av allmänna handlingar?
- Har berörd personal givits tillräckliga förutsättningar att hantera allmänna handlingar?
- Efterlevs lagar och kommunens regler och riktlinjer?

Vi bedömer att det kommunövergripande styrande dokumentet, arkivreglementet, i sig är ändamålsenligt.

Den berörda personalen kan dock enligt vår bedömning inte sägas ha givits tillräckliga förutsättningar att hantera allmänna handlingar. Enligt vår bedömning är inte kommunstyrelsen tillräckligt resursstark i sin egenskap av arkivmyndighet. De bristande förutsättningarna ligger dock i lika hög grad i att Arkivreglementet inte fullt ut är implementerat, vilket innebär att alla berörda tjänstemän inte är medvetna om fördelningen av roller och ansvar.

Vi bedömer att det finns brister i kommunarkivet som inte är förenliga med arkivlagen. Sökbarheten, utrymmet och säkerheten är tre aspekter som kräver snabba åtgärder.

Granskningen tyder på att det finns förbättringspotential i nämndernas hantering av allmänna handlingar. Stödande dokument saknas i stor utsträckning och stickprov visar på en förhållandevis hög andel anmärkningar avseende registrering och närarkivering av allmänna handlingar.

Varje nämnd ansvarar för den egna ärende- och dokumenthanteringen. Kommunstyrelsen som arkivmyndighet har dock ett särskilt, kommunövergripande ansvar.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att vidta nödvändiga åtgärder för att i första hand bringa bättre ordning i kommunarkivet och därefter implementera resterande delar av arkivreglementet.

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Revisorerna i Botkyrka kommun har givit PwC i uppdrag att granska hur offentlighetsprincipen efterlevs i kommunens samtliga nämnder. Granskningens inriktning är hanteringen av allmänna handlingar, mer specifikt:

- Registrering av allmän handling
- Förvaring av allmän handling
- Utlämnande av allmän handling
- Hantering av sekretessbelagda allmänna handlingar

För att följa offentlighetslagstiftningen krävs styrning av ärende- och dokumenthanteringsprocesser i form av tydlig ansvarsfördelning, tillräckliga styrande och stödjande dokument, tillräckliga resurser samt löpande uppföljning.

1.2 Revisionsfrågor och metod

Tre revisionsfrågor ska besvaras:

- Finns ändamålsenliga regler och riktlinjer avseende hantering av allmänna handlingar?
- Har berörd personal givits tillräckliga förutsättningar att hantera allmänna handlingar?
- Efterlevs lagar och kommunens regler och riktlinjer?

Granskningen sker genom intervjuer med ansvariga tjänstemän och registratorer, studier av styrande dokument samt stickprov bland handlingarna.

Granskningen omfattar nämndernas respektive centrala förvaltningar.

2 Lagstiftning

2.1 Offentlighetsprincipen

En av hörnstenarna i den svenska demokratin är offentlighetsprincipen. Den innebär att myndigheternas verksamhet så långt som möjligt ska ske i öppna former.

Ett uttryck för offentlighetsprincipen är principen om handlingsoffentlighet. För att garantera insyn i riksdagens, regeringens och myndigheternas arbete har principen om handlingars offentlighet skrivits in i en av grundlagarna, tryckfrihetsförordningen.

Handlingsoffentligheten ger var och en rätt att begära att få del av allmänna handlingar, vanligtvis utan att behöva tala om varför eller vem man är.¹

Enligt tryckfrihetsförordningen 2 kap 3 § definieras handling på följande sätt:

Med handling förstås framställning i skrift eller bild samt upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel. Handling är allmän, om den förvaras hos myndighet och enligt 6§ eller 7§ är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndighet.

Utöver de grundläggande bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen är offentlighets- och sekretesslagen samt arkivlagen centrala lagstiftningar för att tillgodose principen om handlingsoffentlighet.

Offentlighets- och sekretesslagen reglerar bland annat hur allmänna handlingar ska registreras, hur utlämnande av allmänna handlingar ska ske, vilken sorts handlingar som inte ska lämnas ut och proceduren för beslut att inte lämna ut en allmän handling.

I arkivlagen ställs krav på en ändamålsenlig organisation och struktur för en myndighets dokumenthantering, med tyngdpunkt på förvaring av allmänna handlingar.

2.2 Hantering av allmän handling

2.2.1 Registrering av allmän handling

Offentlighets- och sekretesslagen (5 kap) tydliggör de krav som gäller i fråga om registrering av allmän handling. Huvudregeln är att allmänna handlingar ska registreras så snart de har kommit in till eller upprättats hos en myndighet.

Av registret ska följande framgå:

¹ Se regeringens hemsida (<http://www.sweden.gov.se/sb/d/504/a/3029>).

1. Datum då handlingen kom in eller upprättades
2. Diarienummer eller annan beteckning handlingen fått vid registreringen
3. I förekommande fall uppgifter om handlingens avsändare eller mottagare
4. I korthet vad handlingen rör

2.2.2 Förvaring av allmän handling

I arkivlagen 3 § sägs bland annat att en myndighets arkiv bildas av de allmänna handlingarna från myndighetens verksamhet och att myndigheternas arkiv ska bevaras, hållas ordnade och vårdas så att de tillgodoser rätten att ta del av allmänna handlingar, behovet av information för rättskipningen och förvaltningen samt forskningens behov.

Arkivlagen föreskriver även (6 §) att myndigheten ska organisera arkivet på ett sådant sätt att rätten att ta del av allmänna handlingar underlättas och upprätta dels 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.

Arkivlagen 7 § (och arkivförordningen 5§) stadgar att det inom varje statlig eller kommunal förvaltning ska finnas en arkivmyndighet med uppgift att regelbundet utöva tillsyn över arkivet.

2.2.3 Utlämnande av allmän handling

Av tryckfrihetsförordningen framgår att en fråga om utlämnande av en allmän handling generellt sett prövas av den myndighet som förvarar handlingen.

I offentlighets- och sekretesslagen förtydligas bestämmelserna kring utlämnande av allmänna handlingar. Där sägs bland annat följande (3 §):

Om en anställd vid en myndighet, enligt arbetsordningen eller på grund av särskilt beslut, har ansvar för vården av en handling, är det i första hand han eller hon som ska pröva om handlingen ska lämnas ut. I tveksamma fall ska den anställde låta myndigheten göra prövningen, om det kan ske utan onödigt dröjsmål.

Myndigheten ska pröva om handlingen ska lämnas ut om

1. den anställde vägrar att lämna ut handlingen eller lämnar ut den med förbehåll som inskränker en enskilds rätt att röja innehållet eller annars förfoga över handlingen, och
2. den enskilde begär myndighetens prövning.

Den enskilde ska informeras om möjligheten att begära myndighetens prövning och att det krävs ett skriftligt beslut av myndigheten för att beslutet ska kunna överklagas.

Offentlighets- och sekretesslagen föreskriver också att en myndighet på begäran av en enskild eller av en annan myndighet ska lämna uppgift som finns i allmän

handling. Även om inte en hel handling kan lämnas ska så mycket som möjligt av handlingens innehåll kunna göras offentligt.

I tryckfrihetsförordningens 2 kapitel, 14 § regleras att en myndighet inte får efterforska vem som begär ut en handling i större utsträckning än vad som behövs för att myndigheten ska kunna pröva om hinder föreligger mot att handlingen lämnas ut.

2.2.4 Sekretessbestämmelser

Följande sägs i offentlighets- och sekretesslagen om sekretessbeläggning av allmänna handlingar (5 §):

Om det kan antas att en uppgift i en allmän handling inte får lämnas ut på grund av en bestämmelse om sekretess, får myndigheten markera detta genom att en särskild anteckning (sekretessmarkering) görs på handlingen eller, om handlingen är elektronisk, införs i handlingen eller i det datasystem där den elektroniska handlingen hanteras.

Anteckningen ska ange

1. tillämplig sekretessbestämmelse,
2. datum då anteckningen gjordes, och
3. den myndighet som har gjort anteckningen.

3 Kommunövergripande hantering av allmänna handlingar

3.1 Iakttagelser

3.1.1 Kommunövergripande styrande dokument

Arkivreglemente

Botkyrka kommuns arkivreglemente syftar till att kortfattat fastställa roller och ansvar i fråga om hantering av allmänna handlingar. Kommunfullmäktige antog dokumentet 2009 (2009-06-16, § 111). Därmed ersattes det tidigare dokumenthanteringsreglementet från 1991.

I lagstiftningen ställs inga krav på att arkivreglemente ska finnas. Det är dock väsentligt för styrningen av ärende- och dokumenthanteringen att Kommunfullmäktige formellt fastslår ett övergripande regelverk som är mer lokalt anpassat än lagar och förordningar.

Av Botkyrka kommuns arkivreglemente framgår bland annat följande:

- Varje myndighet (dvs. varje nämnd eller annat självständigt organ inom kommunen) ansvarar för vården av handlingarna tills de överlämnas till kommunarkivet.
- Varje myndighet ska fastställa en arkivorganisation med arkivansvarig och arkivredogörare.
 - Arkivansvarig ska ha sakkunskap och förväntas ansvara för ärende- och dokumenthanteringsfrågor i all verksamhetsutveckling som sker inom myndigheten.
 - Arkivredogöraren ska praktiskt ansvara för hanteringen av allmänna handlingar.
- Kommunstyrelsen är arkivmyndighet (kommunarkivarien är verkställande tjänsteman) och ska bland annat:
 - Utöva tillsyn över kommunens myndigheter
 - Ansvara för kommunarkivet
 - Vara representerad i verksamhetsutveckling och ansvara för instruktioner och rutinbeskrivningar avseende ärende- och dokumenthanteringsfrågor
- Myndigheterna ska ha tre typer av dokumentation
 - Arkivbeskrivning
 - Arkivförteckning. Det är dock kommunarkivet som ansvarar för att förteckningen upprättas och detta sker i samband med att handlingar överlämnas till kommunarkivet.

- Dokumenthanteringsplan, i syfte att fastställa varje myndighets praktiska hantering av allmänna handlingar
- Allmänna handlingar ska bevaras hos myndigheten eller arkivmyndigheten och ska förvaras på ett sätt som gör det möjligt att ta del av informationen för all framtid.

Kommunarkivarien beslutar om gallring i kommunarkivet. Myndigheten beslutar i samråd med kommunarkivarien om gallring i myndighetens arkiv.

Arkiv- och ärendehandböckerna

Under 2009 antog kommunstyrelsen (Dnr KS/2007:214 samt Dnr KS/2009:119) skrifterna Ärendehandboken och Arkivhandboken. Dessa båda styrande dokument är praktiskt orienterade och riktade till kommunens alla myndigheter. Genom att tydliggöra regler och riktlinjer syftar handböckerna till att stödja handläggare, registratorer, assistenter, etc. i sin dokumenthantering och åstadkomma en enhetlig ärende- och dokumenthantering i kommunen.

Det är nämnderna och förvaltningschefernas ansvar att handböckerna följs. Kommunledningsförvaltningen och kommunarkivarien ansvarar för deras aktualitet. Ärendehandboken ligger till grund för det nämndadministrativa arbetet såsom ärendeberedning och nämndhantering .

3.1.2 Arkivreglementets efterlevnad

I den övergripande styrningen av kommunens ärende- och dokumenthantering har, som nämnts ovan, kommunstyrelsen tilldelats rollen som arkivmyndighet. Det innebär alltså att kommunstyrelsen, utöver den egna ärende- och dokumenthanteringen, har ansvar för:

- Tillsyn av övriga myndigheter,
- Kommunarkivet,
- Instruktioner och rutinbeskrivningar, samt
- Delaktighet i myndigheternas verksamhetsutveckling

Tillsyn av övriga myndigheter

Ordet tillsyn tolkar vi som uppföljande kontroll.

Den tidigare kommunarkivarien ska ha bedrivit tillsyn genom att ha granskat t.ex. närarkiv och genom stickprov i akthantering m.m.

Under hösten 2009 arbetade kanslichefen och kommunarkivarien med att ”bocka av” de uppgifter och dokument som Arkivreglementet kräver.

Under andra halvåret 2010 uppfattar vi dock att någon tillsyn inte har bedrivits, eftersom varken kanslichefstjänsten eller kommunarkivarietjänsten var bemannade under den perioden.

Kommunarkivet

Det kan konstateras att värden av kommunarkivet brister i flera avseenden:

- Det är oreda i kommunarkivet
 - Endast 20-30 procent av handlingarna i arkivet är förtecknade/sökbara
 - Sekretessbelagda handlingar, (t.ex. socialakter och skolhälsojournaler) ligger utan särskild markering och fullt åtkomliga för var och en som kommer in i arkivet
 - En förhållandevis stor mängd handlingar förvaras för diverse lokala föreningars räkning – något som inte är en prioriterad uppgift för kommunarkivet
- Det råder utrymmesbrist i kommunens huvudarkiv
 - Det står lådor i korridoren som inte har kunnat sorteras in i hyllsystemet
 - Gallring har inte skett i tillräcklig utsträckning. Därför har kommunarkivarien under flera år tvingats hyra ej ändamålsenlig extern förvaring, bland annat hyrde kommunstyrelsen ett garage under ca tio års tid.
 - Tillfällig kompletterande arkivlokal har setts ut i kommunhuset, men denna kapacitet används inte fullt ut ännu.
- Lokalen har säkerhetsbrister
 - Det går vattenledningar i taket som, om läcka skulle uppstå, kan förstöra många handlingar.
 - Oklart om lokalen, som byggdes på sjuttioalet, håller måttet brandsäkerhetsmässigt
- Inflödet av handlingar till kommunarkivet är ojämnt. Flera nämnder har inte lämnat handlingar till kommunarkivet på mer än fem år.

Instruktioner och rutinbeskrivningar

Kommunstyrelsen har fattat beslut om Arkivreglementet, expedierat det till samtliga nämnder och påbörjat implementeringen under hösten 2009. Intervjuer tyder dock på att Arkivreglementet inte är helt känt i kommunorganisationen.

Kommunstyrelsen har även fattat beslut om – och implementerat – Arkivhandboken och Ärendehandboken. De båda stödjande handböckerna är väl spridda och används vid flertalet förvaltningar.

Vid intervjuer med de flesta av kommunens centralt placerade registratorer ställdes genomgående frågan om vilka styrande dokument som finns och vilka styrande dokument som de använder sig av och som påverkar dem i arbetet med ärende- och dokumenthantering. Registratorernas spontana svar stärker bilden av en framgångsrik implementering av Arkivhandboken och Ärendehandboken. Däremot var det bara någon enstaka som vid intervjutillfället spontant omnämnde Arkivreglementet som exempel på betydelsefulla dokument.

Det kan noteras att alla förvaltningar har tagit fram dokumenthanteringsplaner. Även om de flesta dokumenthanteringsplanerna behöver uppdateras, tyder den utbredda förekomsten av dem på styrning från kommunstyrelsen. Vidare har alla

nämnder moderna system för diarieföring, vilket gör att de senaste årens allmänna handlingar är väl förtecknade.

Enligt uppgift finns arkivbeskrivningar för samtliga nämnder, men att dessa troligen behöver uppdateras. Genomförda intervjuer med berörda tjänstemän tyder på att arkivbeskrivningar överlag inte anses vara något av de viktigare styrande/stödande dokumenten (de omnämndes inte spontant).

Granskningen visar att ett väsentligt dokument saknas på kommunövergripande nivå: En fullständig förteckning över kommunarkivets innehåll.

Det finns inte heller något dokument avseende fastställande av avgift vid utlämnande av allmän handling. Enligt uppgift ska frågan ha diskuterats i kommunstyrelseberedningen, där ett informellt beslut fattades om att utlämnande av allmän handling ska vara avgiftsfri.

Delaktighet i myndigheternas verksamhetsutveckling

Såväl den nuvarande som den tidigare kommunarkivarien har/har haft en regelbunden kontakt med nämnderna, i första hand genom registratorerna. Kommunarkivarien har enligt uppgift från kanslichefen träffat registratorerna "några gånger per termin".

Kanslichefen och den tidigare kommunarkivarien diskuterade Arkivreglementet med registratorerna inför och efter beslutet att anta det.

Kanslichefen har därutöver (VT2010) träffat alla förvaltningsledningsgrupper utom en i syfte att gå igenom handböckerna och understrukt vikten av att förvaltningarna arbetar i enlighet med reglementet och att ansvariga personer ska utses.

Arkivhandboken och ärendehandboken togs fram i samspel med nämnderna och förvaltningarna.

3.1.3 Arkivmyndighetens förutsättningar

Arkivmyndighetens bemanning utgörs sedan flera år av kommunarkivarien och kanslichefen, med kommundirektören som högsta ansvarig tjänsteman. Under större delen av andra halvåret 2010 var tjänsten som kommunarkivarie vakant. Samtidigt har kanslichefen varit tjänstledig. En enhetschef inom kommunledningsförvaltningen har tagit över kanslichefens ansvar under tjänstledigheten. Vikarierande kommunarkivarie togs in under delar av hösten 2010. Bland annat skapades en intern projektgrupp för att försöka säkra upp att verksamheterna kunde leverera till kommunarkivet och utbildningsinsatser av intern personal genomfördes. Resultatet av de ordinarie tjänstemännens frånvaro är dock att kommunstyrelsen i ungefär ett halvårs tid bedrev en mer begränsad verksamhet i egenskap av arkivmyndighet.

I jämförelse med andra större kommuner är dock arkivmyndighetens personella resurser små också när tjänsterna är bemannade. Kommunstyrelsen har, såvitt framkommit i den här granskningen, aldrig haft mer än en kommunarkivarietjänst – även om kommunarkivarien ibland fått förstärkning i form av projektanställd

personal. Detta förhållande har medfört att kommunstyrelsen inte har mäktat med alla de uppgifter som följer av rollen som arkivmyndighet.

3.1.4 Tidigare rapportering angående dokument- och ärendehantering

Revisionsskrivelse 2005

År 2005 granskade de förtroendevalda revisorerna kommunens ärendehantering. Revisionsfrågorna berörde då huvudsakligen den generella tillämpningen av Tryckfrihetsförordningen och Arkivlagen, samt förekomsten av styrande dokument för arkivverksamheten.

Revisorerna bedömde (se skrivelse till kommunstyrelsen 2005-04-08) att Arkivlagen och Tryckfrihetsförordningen tillämpades på ett tillfredsställande sätt. Samtidigt kritiserades kommunstyrelsen för brister avseende de styrande dokument som ska ligga till grund för en stor del av hanteringen av allmänna handlingar. Revisorerna rekommenderade kommunstyrelsen att vidta åtgärder för att komma tillrätta med de påtalade bristerna.

Kommunstyrelsen enades i oktober samma år om ett svar (Dnr 05.141.revis) på skrivelsen, i vilket revisorernas tre rekommendationer kommenteras. Rekommendationerna och kommentarerna framgår av matrisen nedan.

Revisorernas rekommendation, 2005-04-08	Kommunstyrelsens kommentar, 2005-10-10
"Säkerställa att samtliga nämnder har aktuella arkivförteckningar samt arkivbeskrivningar."	"Kommunarkivarien genomför en inventering omfattande samtliga nämnder och förvaltningar och arbetsbeskrivningar upprättas nu successivt. De rekommendationer som gäller inom Stockholms stad ligger till grund för arbetet. Kommunens arkivfunktion har dessutom temporärt förstärkts med en projektanställd arkivarie med uppgift att upprätta arkivförteckningar gällande både nyare och äldre handlingar."
"Säkerställa att samtliga nämnder följer respektive dokumenthantering splans uppsatta gallringsfrister."	"Här har förelegat oklarheter om vad som ska gälla kopplat till olika tolkning av vad begreppet gallringsfrist faktiskt innefattar. Kommunarkivarien har haft samtal med företrädare för kommunrevisionen och båda parter bedömning är nu att gallringen får anses vara hanterad på ett tillfredsställande sätt."
"Säkerställa att samtliga nämnder omarbetar sina rutiner för registrering av inkommande och utgående handling."	"Kommunens kommande system för ärende- och dokumenthantering, LEX, förutsätter samstämmiga rutiner för registrering. För att åstadkomma detta har ett nätverk för kommunens registratorer skapats med kommunarkivarien som sammanhållande kraft. Gemensamma rutiner kommer att tas fram."

Rapporter från nuvarande och tidigare kommunarkivarier

Den nuvarande kommunarkivarien har i skrivelser till kommunledningen påtalat behovet av förstärkta resurser till arkivverksamheten.

Den tidigare kommunarkivarien har (på uppdrag av kanslichefen) beskrivit kommunens behov inom arkivverksamheten. Dessa skrivelser har legat till grund för de Framåtsikter som beskrivs nedan.

Framåtsikter

Varje år antar kommunstyrelsen en Flerårsplan, som har sikte på den kommande treårsperioden. Flerårsplanen baseras på flera olika underlag, bland annat ett dokument som kallas Framåtsikt. I detta dokument beskrivs de viktigaste utmaningarna kortfattat. Kommunstyrelsen tar alltså inte formell ställning till Framåtsikten, men den kan sägas vara en viktig del i beslutsunderlaget. I Framåtsikterna som skrevs 2008 respektive 2009 beskrivs arkivverksamheten som en viktig utmaning.

I framåtsikten 2011-2014 framförs exempelvis behovet av att utöka med en till kommunarkivarietjänst, bland annat på grund av att förteckningsarbetet sades vara eftersatt.

3.2 Bedömning

3.2.1 Ändamålsenligheten i de kommunövergripande riktlinjerna

Arkivreglementet anger tydligt roller och ansvar för den kommunövergripande hanteringen av allmänna handlingar. I så måtto bedömer vi att dokumentet är ändamålsenligt.

Arkivhandboken och Ärendehandboken bedöms vara ändamålsenligt utformade som stöd vid handläggning av ärenden.

3.2.2 Personalens förutsättningar

Vi bedömer att kommunstyrelsens berörda personal (inom serviceförvaltningen och kommunledningsförvaltningen), inte har givits tillräckliga förutsättningar för att kunna ta ansvar för de uppgifter som ankommer på kommunstyrelsen som arkivmyndighet.

Kommunstyrelsen har, enligt vår bedömning, varit underbemannad. En arkivarietjänst har varit för lite för att fullgöra kommunstyrelsens åtaganden.

Vi bedömer dock att de bristande förutsättningarna i lika hög grad ligger i otydligheten i fördelningen av roller och ansvar. Reglementet är, trots många implementeringsinsatser från kanslichefen och den tidigare kommunarkivarien, inte helt känt inom organisationen och omnämns vid intervjuer inte spontant som något avgörande styrande dokument (med två undantag). Vissa nyckelpersoner kände vid intervjutillfällena inte till Arkivreglementet alls. Därmed mister dokumentet delvis sin funktion.

De båda handböckerna har däremot distribuerats och gjorts kända i de flesta av kommunorganisationens delar.

3.2.3 Efterlevnaden av lagar, regler och riktlinjer

Granskningen visar på brister i den kommunövergripande hanteringen av allmänna handlingar. Kommunstyrelsen har genom arkivreglementet formellt tillskrivits flera viktiga ansvarsområden, men granskningen tyder på okunskap om den rollfördelning som gäller.

Kommunfullmäktiges arkivreglemente efterlevs inte helt. Vi bedömer vidare att inte heller offentlighetslagstiftningen efterlevs i alla delar. Bristerna gäller framför allt det direkta ansvaret för kommunarkivet.

Vi bedömer att oordningen i kommunarkivet är betydande och att åtgärder behöver vidtas så snart som möjligt. Allvarligast är, enligt vår bedömning, att en så stor del som sjuttio till åttio procent av kommunarkivet inte är förtecknat. Kommunarkivet kan inte sägas tillgodose den lagstadgade rätten att ta del av allmänna handlingar, behovet av information för rättskipningen och förvaltningen samt forskningens behov.

4 Nämndernas hantering av allmänna handlingar

4.1 Iakttagelser

4.1.1 Styrande och stödjande dokument på nämndsnivå

Varje nämnd har fastställt styrande dokument för respektive förvaltning. Dessa ska stödja och styra den anställde i ärende- och dokumenthanteringen.

Dokumenthanteringsplaner förekommer i alla nämnder och beskriver bland annat förvaringsplats, arkiveringsform, gallringsfrister och efter hur lång tid handlingarna ska levereras till kommunarkivet. De flesta av dokumenthanteringsplanerna är fem år eller äldre. Två nämnder har dokumenthanteringsplaner som är antagna 2009.

Ärende- och dokumenthantering finns i varierande utsträckning omnämnt i nämndernas delegationsordningar. Formellt beslut om att inte lämna ut allmän handling kräver delegation, något som saknas hos vissa nämnder.

Andra styrdokument förekommer mer sporadiskt. Miljö- och hälsoskyddsnämnden har exempelvis tagit fram en slags arkivbeskrivning som övergripande ger en bild av hur arkivet är organiserat.

Kultur- och fritidsnämnden och vård- och omsorgsnämnden har dokumenterade rutiner för postöppning. Kultur- och fritidsförvaltningen samt Vård- och omsorgsförvaltningen har tagit fram checklistor och instruktioner för ersättare vid sjukdom. Dessa stödjande dokument finns på den gemensamma servern.

4.1.2 Personalens förutsättningar

Dokumentens aktualitet

Som nämnts tidigare gäller Arkivhandboken och Ärendehandboken hela kommunen och utgör regler och rutiner för personalen. Handböckerna är väl kommunicerade och kända bland förvaltningarna. Att döma av intervjuer används de förhållandevis ofta som stöd. Handböckerna är fortfarande relativt nya och därmed uppdaterade. Tanken är att de även fortsatt ska vara levande dokument som ska förändras i takt med att nya förutsättningar och förbättringsmöjligheter uppstår.

Flera nämnders dokumenthanteringsplaner är gamla och har inte uppdaterats på flera år. De uppges ha en svag legitimitet bland användarna i organisationen. Den övergripande bilden är att användarna istället förlitar sig på sig själva och sin egen kunskap om regelverk och gällande lag.

Nämndernas delegationsordningar uppdateras årligen, men formuleringarna kring ärende- och dokumenthantering ger i flera fall intrycket att det gått en tid sedan de fastställdes.

IT-stöd

Alla kommunens förvaltningar utom en diareför endast i verksamhetssystemet LEX. Miljöenheten inom samhällsbyggnadsförvaltningen använder sig mestadels av diariesystemet ECOS. Bygglovsärenden diarieförs i Diark.

Förvaltningarna utnyttjar verksamhetssystemen i varierande grad. Detta verkar bland annat bero på att tjänstemännen är olika benägna att handlägga ärenden i själva IT-systemet. Inom vissa förvaltningar används systemet endast till att skapa ett diarienummer för ett ärende och - när handläggningen är avslutad - scanna in den dokumentation som handläggaren anser bör bevaras. Upphandlingsenheten inom Serviceförvaltningen bedriver exempelvis all handläggning i ett särskilt anpassat system. I andra förvaltningar sker hela handläggningen inom ramen för systemet; skrivelser författas i systemet, e-post och dokument scannas in löpande, etc.

Registratorerna uppfattar överlag LEX som ett användarvänligt system. Det upplevs i stort som ändamålsenligt, men aningen långsamt. Ett förbättringsområde som flera registratorer påvisar är att handläggarna arbetar i webbklienten av programmet. Det betyder att LEX ser annorlunda ut för handläggarna än för registratorerna. Detta gör det i sin tur svårare för registratorerna att hjälpa och guida handläggarna när de har frågor kring programmet. Även om det finns särskilt utsedda LEX-coacher inom förvaltningarna är detta något som flera registratorer uppfattar som ett förbättringsområde. En annan del som enligt några av registratorerna kan bli bättre är sökbarheten inom LEX. Det vore bra om det var enklare att söka på exempelvis fastighetsbeteckningar eller enstaka mottagare och avsändare av en inkommande eller utgående handling.

Kompetens och erfarenhet

Flera av registratorerna är erfarna. De som inte har arbetat så länge som registratorer har möjlighet att fråga kollegor, vanligen inom den egna förvaltningen, om eventuella oklarheter.

Registratorerna är som regel anställda för att utföra flera uppgifter och arbetar också bland annat som utredare, nämndsekreterare och assistent. Registratorernas syn på hantering av allmän handling varierar. Vissa registratorer har avsevärda kunskaper kring offentlighetslagstiftningen. Andra fokuserar mer ensidigt på de praktiska rutinerna. Emellanåt ordnas kurser för registratorerna kring hantering av allmänna handlingar så väl internt som externt.

Handläggarnas engagemang

Av intervjuer framgår att handläggarnas kunskap och engagemang är en framgångsfaktor i förvaltningarnas ärende- och dokumenthantering. För att så stor del som möjligt av de allmänna handlingarna ska registreras och hanteras på rätt sätt är det avgörande att handläggarna dels gör rätt bedömning av vad som bör diarieföras, dels har en viss kompetens vad gäller förvaltningens arkivorganisation och IT-stöd. Handläggarnas engagemang och kunskap varierar mellan förvaltningarna, men kanske framför allt mellan individer, av intervjuer att döma.

4.1.3 Efterlevnad av lagar och riktlinjer – En samlad bild

I detta avsnitt ges först en generell bild av den typiska arbetsgången i nämndernas ärende- och dokumenthantering. Längre ned i avsnittet finns en sammanfattande tabell med nämndsvisa iakttagelser.

Registrering:

Inkommande post ankomststämplas och diarieförs varje dag av registrator. I de flesta fall har tjänstemän med en skriftlig fullmakt givit sitt godkännande till att registraturen öppnar personadresserad post. I ett fall saknas fullmakt och i tre fall är fullmakten inte uppdaterad med de personförändringar som har skett.

Den elektroniska registratorsbrevlådan töms och diarieförs. Det går inte att veta i vilken utsträckning som handläggarna på förvaltningarna registrerar väsentliga mail i diariet, men registratorernas samlade bedömning är att så sker i någonlunda utsträckning.

Vid väsentliga telefonsamtal registreras minnesanteckningar. SMS uppges aldrig ha förekommit i handläggningen.

I de flesta fall registreras nya ärenden av registratorerna. På miljöenheten registrerar även handläggarna nya ärenden. Handläggarna kan arbeta och skapa nya dokument inom ramen för diariesystemet, men så sker inte alltid. De handlingar som skapas i takt med att ett ärende behandlas registreras antingen av handläggaren själv eller av registrator, beroende på arbetssätten på förvaltningen.

Förvaring

Aktiva ärenden förvaras hos handläggarna (fysiskt alt virtuellt tjänsterum) och stängda ärenden förvaras i förvaltningarnas fysiska närarkiv. I flera av förvaltningarna sparas de allmänna handlingarna också elektroniskt, i verksamhetssystemet. I många fall har det gått fem till tio år sedan det gjordes någon överföring från närarkiv till kommunarkivet, där utrymmesbrist råder.

Utlämnande

Av de flesta delegationsordningarna framgår vilken/vilka tjänstemän som har befogenhet att fatta beslut om avslag på begäran om utlämnande av allmän handling.

Sekretess

Registratorerna gör som regel sekretessbedömningen. Beroende på nämndens verksamhetsområde varierar registratorernas vana att hantera sekretessbelagda handlingar. I de flesta förvaltningar innebär en sekretessbeläggning att den aktuella handlingen märks, i första hand i diariesystemet, och ibland även fysiskt.

Stickprov

Stickprov har gjorts vid alla förvaltningar, varvid slumpmässigt utvalda ärenden i diariesystemet har granskats och jämförts med akten i dess fysiska format. Stickprovsgranskningen har bland annat syftat till att kontrollera att handlingen enkelt kan återfinnas, är tydligt daterad, registrerad utan onödigt dröjsmål, att ärendet beskrivs korrekt i diariet och att sekretessmarkering i förekommande fall har gjorts på rätt sätt.

Minst tre ärenden per förvaltning valdes ur respektive diariesystem, totalt 30 stycken. Elva av dessa ärenden erhöll en eller flera anmärkningar. De vanligast förekommande anmärkningarna är:

- Avsaknad av ankomststämpling på inkommande allmän handling
- Alltför lång tid från ankomststämpling till registrering i diariesystemet
- Avsaknad av datum för upprättande av utgående handling och/eller alltför lång tid från upprättande och registrering

I tabellen på nästa sida sammanfattas de nämndsspecifika iakttagelserna.

Förkortningar i tabellen nedan - nämnder och förvaltningar:

- Kommunstyrelsen (KS) – Kommunledningsförvaltningen (KLF) och Serviceförvaltningen (SF)
- Arbetsmarknads- och vuxenutbildningsnämnden (AVN) – Arbetsmarknads- och vuxenutbildningsförvaltningen (AVuF)
- Kultur- och fritidsnämnden (KFN) – Kultur- och fritidsförvaltningen (KFF)
- Miljö- och hälsoskyddsnämnden (MHN) – Miljöenheten (ME), en del av Samhällsbyggnadsförvaltningen
- Samhällsbyggnadsnämnden (SBN) och Tekniska nämnden (TN) – Samhällsbyggnadsförvaltningen (SBF)
- Socialnämnden (SN) – Socialförvaltningen (SocF)
- Utbildningsnämnden (UN) – Utbildningsförvaltningen (UF)
- Vård- och omsorgsnämnden (VON) – Vård- och omsorgsförvaltningen (VOF)

J = Ja **N** = Nej **D** = Delvis I/T = Inte tillämplig

Nämnd	KS		AVN	KFN	MHN	SBN	TN	SN	UN	VON
Förvaltning	SF	KLF	AVuX	KFF	ME	SBF		SocF	UF	VOF
STYRANDE DOKUMENT										
Dokumenthanteringsplan finns?	J	J	J	J	J	J	J	J	J	J
Har dokumenthanteringsplanen uppdaterats under de senaste fem åren?	N	J	N	J	N	N	N	N	N	N
Används/ följs dokumenthanteringsplanen?	D	J	N	J	N	D	D	D	D	D
Arkivbeskrivning finns?	J	J	J	J	J	J	J	J	J	J
POSTÖPPNING										
Rutinbeskrivning posthantering finns?	D	N	N	J	N	J	J	J	N	J
Öppnas all post oavsett befatt. & adress?	J	J	J	J	J	J	J	J	J	J
Om J på föreg, finns skriftlig fullmakt?	J	J	D	J	D	D	J	J	J	N
DIAREFÖRING										
Är systemet användarvänligt enligt din mening?	J	D	D	D	J	D	J	D	D	J
Diareför handläggarna själva?	D	D	D	D	J	D	D	D	D	D
Diareförda ärende 2010?	206	486	79	402	947	504	241	330	235	
Diareförda ärenden 2011-mars?	39	157	27	124	315	225	63	122	109	
Lagras handlingar elektroniskt i diariet?	D	J	J	J	D	J	J	J	J	D
UTELÄMNANDE AV HANDLING										
Lämnas allmän handling ut direkt om möjligt?	J	J	J	J	J	J	J	J	J	J
Anger delegationsordningen vilken tjänstman som har ansvaret vid prövning av beslut att inte lämna ut handling? (Off. - och sekr.lagen)	J	J	J	J	N	J	J	J	J	J
FÖRVARING OCH SEKRETESS										
Förvaras allmänna handlingar säkert?	J	J	J	J	J	J	J	J	J	N
Är det fysiska närarkivet komplett, bortsett från pågående ärenden?	J	J	J	J	J	J	J	J	J	N
Hemligstämplas handlingar i allmänhet korrekt, (anges sekr.bestämmelse, datum & myndighet)?	I/T	J	I/T	I/T	J	J	J	J	J	N
Görs sekretessmarkering i diariet?	I/T	J	I/T	I/T	J	J	J	J	J	J
STICKPROVEN – antal?										
Antal ärenden med anmärkning	1	2	-	1	1	1	2	1	2	
Återfinns ärendena enkelt?	J	N	J	J	J	J	J	J	J	J
Alla inkommande handlingar ankomststämplade	N	N	J	N	J	J	N	J	J	J
Rimligt antal dagar mellan ankomststämpel och diareföring	N	J	J	N	N	J	J	J	J	J
Datum för upprättande av utgående handling framgår tydligt, diareföring har skett utan orimlig väntan	J	N	J	J	J	N	J	N	J	J
Kort, korrekt beskrivning av handlingen, korrekt datering i diariet	J	J	J	J	J	J	J	J	J	J
Uppgift om avsändare/mottagare (i förekommande fall)	J	J	J	J	J	J	J	J	J	N
Korrekt sekretessmarkering, i förekommande fall (dvs om slumpmässigt utvalt i stickprovet)	I/T	I/T	I/T	I/T	I/T	I/T	I/T	J	J	N

4.2 Bedömning

4.2.1 Ändamålsenligheten i de styrande och stödjande dokumenten

Av kommunens arkivreglemente framgår att varje myndighet inom kommunen ska ha dokumenthanteringsplan, arkivförteckning och arkivbeskrivning. Vi bedömer att nämnderna överlag behöver utveckla dessa styrande dokument.

Kommunledningsförvaltningen och kultur- och fritidsförvaltningen har uppdaterade dokumenthanteringsplaner. Miljöenheten har en arkivbeskrivning. Alla förvaltningar har arkivförteckning, åtminstone för de senaste åren, under vilka ett ändamålsenligt IT-stöd har använts. I övrigt bedömer vi att nämnderna inte lever upp till de krav på styrdokument som ställs i arkivreglementet.

Inom några av nämnderna finns stödjande dokument. Kultur- och fritidsförvaltningen är enligt vår uppfattning ett gott exempel.

Sammanfattningsvis bedömer vi att samtliga nämnder – i varierande grad – behöver utveckla sina styrande dokument. Vi bedömer att de nämnder/styrelser som kommit längst i det här avseendet är kommunstyrelsen, kultur- och fritidsnämnden samt miljö- och hälsoskyddsnämnden.

4.2.2 Personalens förutsättningar

Registratorerna Arkivhandboken och Ärendehandboken bedöms utgöra ett värdefullt stöd för flera av registratorerna. De nämndsspecifika dokumenten utgör ett begränsat stöd för personalen.

Mot bakgrund av det ojämna dokumenterade stödet bedömer vi att deltagande i kursverksamhet och möjlighet att fråga kollegor om råd har haft stor betydelse för flera av registratorernas förutsättningar att hantera ärenden, dokument och arkiv.

Bristen på ändamålsenliga styrande dokument gör kommunens ärende- och dokumenthantering personberoende och oförutsägbar.

I arkivreglementet sägs att varje myndighet ska utse arkivansvarig och arkivredogörare. I den mån arkivansvariga finns utsedda ser vi, i den här granskningen, få tecken på aktivitet och inga tecken på samarbete med registratorerna. I en decentraliserad organisation, som Botkyrka kan sägas vara, påverkar det registratorernas (arkivredogörarnas) förutsättningar att ta ansvar för ärende- och dokumenthanteringen.

De system som används bör vara åtkomliga för så många som möjligt inom förvaltningen. I de nämnder som har fler än ett verksamhetssystem är behovet av arkivbeskrivning och transparens särskilt stort.

Vi bedömer att LEX i grunden är ett ändamålsenligt verksamhetssystem, men att det av många handläggare som är sällan-användare uppfattas som krångligt och att det är svårt för registratorerna att hjälpa till på grund av de olika gränssnitten.

4.2.3 Efterlevnad av lagar och riktlinjer

Vi bedömer att kommunens övergripande och nämndernas egna riktlinjer efterlevs i begränsad utsträckning. Intervjuer visar att dokumenthanteringsplanerna (med två undantag) inte har någon större betydelse för ärende- och dokumenthanteringen.

Samtidigt är det vår bild att registratorerna anstränger sig för att följa offentlighetslagstiftningen. Det innebär å ena sidan, som vi bedömer det, att nämndernas hantering av allmänna handlingar i stora delar är tillfredsställande. Å andra sidan innebär personberoendet att ärende- och dokumenthanteringen är känslig för yttre förändringar. Vidare bedömer vi att kvaliteten i ärende- och dokumenthanteringen troligen är lägre till följd av det bristande strukturkapitalet.

Intervjuerna med registratorerna och (de relativt få) stickproven visar att det finns förbättringsutrymme inom alla nio förvaltningarna vad gäller ärende- och dokumenthantering:

- Registrering
 - Fem förvaltningar saknade dokumenterad rutin för postöppning
 - Fyra förvaltningar hade inte säkerställt att alla anställda, vars post öppnades centralt, skrivit på fullmakt för det
 - Fyra förvaltningar uppvisade brister i ankomststämplingen
 - Tre förvaltningar uppvisade brister i tiden från ankomststämpling/upprättande av handling och registrering i diariet
 - Bara i ett enda fall, miljöenheten, registrerar handläggarna vanemässigt allmänna handlingar själva. Inom övriga förvaltningar sker detta delvis eller inte alls, även om det varierar.
- Förvaring
 - Vi bedömer att handlingarna med ett undantag, förvaras på ett ändamålsenligt sätt. Alla ärenden utom ett återfanns i stickprovskontrollen, vilket tyder på ordning i närarkiven.
 - Vidare bedömer vi att dagens närarkiveringslösningar inte är långsiktigt hållbara, på grund av utrymmesbristen i kommunarkivet. I flera fall använder sig registratorerna av olika temporära utrymmen för att få plats.
 - Vi kan konstatera att omfattningen av förvaltningarnas arkivering av handlingar i diariesystemet varierar.
- Utlämnande
 - Vi bedömer att alla förvaltningar lämnar ut offentliga allmänna handlingar utan dröjsmål om praktiskt möjligt.
 - I något fall bedömer vi dock att delegationsordningen bör förtydligas med avseende på formellt beslut om avslag på begäran om utlämnande av allmän handling.
- Sekretess
 - Särskilt inom de förvaltningar som är vana vid att hantera sekretessärenden bedömer vi att det finns en medvetenhet om vikten av att handskas försiktigt med handlingarna.

- Samtidigt visar både stickprov och intervjuer att sekretessärenden hanteras olika beroende på förvaltning. Vi bedömer att hanteringen av sekretessärendena varken är enhetlig eller transparent, vilket medför minskad ändamåls- och lagenlighet.

5 Revisionsfrågorna besvaras

5.1 Finns ändamålsenliga regler och riktlinjer?

Det kommunövergripande styrande dokumentet, arkivreglementet, bedöms i sig vara ändamålsenligt.

De kommunövergripande stödjande dokumenten Ärendehandboken och Arkivhandboken används i många nämnder och bedöms utgöra ett gott stöd för registratorerna och i viss mån andra handläggare.

Vi bedömer att nämnderna sammantaget inte har ändamålsenliga riktlinjer. I arkivreglementet sägs att nämnderna ska ha dokumenthanteringsplan, arkivförteckning och arkivbeskrivning. Alla nämnder har visserligen antagit dokumenthanteringsplaner, men merparten behöver i dagsläget uppdateras och används knappast. Samma sak gäller enligt uppgift nämndernas arkivbeskrivningar. Därför bedömer vi att det generellt sett inte finns ändamålsenliga regler och riktlinjer bland nämnderna.

5.2 Har berörd personal givits tillräckliga förutsättningar?

I den mån det har utsetts arkivansvariga inom kommunens myndigheter håller dessa låg profil. Därmed saknas den avgörande kraften för att implementera de riktlinjer som finns. Kommunarkivarien förlorar en tydlig motpart i styrningen av hanteringen av allmänna handlingar.

Vi bedömer att kommunstyrelsen i egenskap av arkivmyndighet inte är tillräcklig resursstark. Även när kommunarkivarietjänsten och kanslichefstjänsten är fullt bemannade, räcker inte personalen till för att hantera alla de uppgifter som åligger dem som arkivmyndighet.

De bristande förutsättningarna ligger dock i lika hög grad i att Arkivreglementet inte fullt ut är implementerat, vilket innebär att alla berörda tjänstemän inte är medvetna om fördelningen av roller och ansvar.

Granskningen visar att kommunens arkivverksamhet varit föremål för intern kritik under ett antal år, både från revisionen och från tjänstemannaledet.

Vi bedömer att den berörda personalen inte har givits tillräckliga förutsättningar att hantera allmänna handlingar.

5.3 Efterlevs lagar, regler och riktlinjer?

Vi bedömer att det finns brister i kommunarkivet som inte är förenliga med arkivlagen. Sökbarheten, utrymmet och säkerheten är tre aspekter som kräver snabba åtgärder.

Granskningen tyder på att det finns förbättringspotential i nämndernas hantering av allmänna handlingar. Stödjande dokument saknas i stor utsträckning och

stickprov visar på en förhållandevis hög andel anmärkningar avseende registrering och närarkivering av allmänna handlingar.

Varje nämnd ansvarar för den egna ärende- och dokumenthanteringen. Kommunstyrelsen som arkivmyndighet har dock ett särskilt, kommunövergripande ansvar.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att vidta nödvändiga åtgärder för att i första hand bringa bättre ordning i kommunarkivet och därefter implementera resterande delar av arkivreglementet.