

Tyresö kommun

Granskning av kommunens dokumenthantering



Building a better
working world

Innehållsförteckning

1. Sammanfattande bedömning och rekommendationer.....	2
2. Inledning	3
2.1. Bakgrund.....	3
2.2. Syfte och revisionsfrågor.....	3
2.3. Ansvariga nämnder och styrelser.....	3
2.4. Genomförande	3
3. Revisionskriterier	4
3.1. Kommunallagens krav på sammanträdesprotokoll.....	4
3.2. Offentlighets- och sekretesslagen	5
3.2.1. Handlingar av ringa betydelse behöver inte registreras	5
3.2.2. Offentliga handlingar behöver inte registreras.....	5
3.2.3. Regeringen har rätt att meddela undantag genom föreskrifter	5
3.2.4. Sekretessmarkeringar får antecknas på handlingar	5
3.2.5. Myndigheter ska upprätta en beskrivning av sina allmänna handlingar	6
3.3. Arkivlagen	6
3.4. Tryckfrihetsförordningen	7
3.5. Förvaltningslagen.....	7
3.6. Dataskyddsförordningen	7
3.7. Fullmäktiges styrdokument	7
4. Organisation och ansvarsfördelning.....	7
4.1. Kansliet stödjer förvaltningarna i dokumenthanteringsfrågor	7
4.2. Administrativ personal är lokaliserad på förvaltningarna	8
4.3. Vår bedömning.....	9
5. Diarieföring	9
5.1. Handboken för hantering av allmänna handlingar är vägledande i diarieföringsfrågor.....	9
5.2. Dokumenthanteringsplanerna är styrande i nämndernas informationshantering	10
5.3. Kommunen använder W3D3 som gemensamt ärendehanteringssystem	11
5.4. Kommunarkivarierna vittnar om brister i diarieföringen	11
5.5. ... vilket bekräftas av vår stickprovsgranskning.....	12
5.6. Vår bedömning.....	14
6. Arkivering och gallring	14
6.1. Fullmäktige har fastställt övergripande riktlinjer för hantering av arkiv	14
6.2. Särskilda riktlinjer finns för social dokumentation.....	15
6.3. Kommunen använder ett analogt arkiv.....	16
6.4. Arkivmyndigheten ska genomföra tre inspektioner årligen.....	16
6.5. Vår bedömning.....	16
7. Utlämnande av allmänna handlingar	17
7.1. Vägledning finns att tillgå vid utlämnande av allmänna handlingar	17
7.2. Justitiekanslern har granskat kommunens hantering av utlämnanden.....	17
7.3. Vår bedömning.....	18
8. Utformning av sammanträdesprotokoll	18
8.1. Kommunens ärendehandbok reglerar utformningen av nämndernas protokoll.....	18
8.2. Granskade protokoll följer i allt väsentligt kommunallagen och lokala regler	19
8.3. Vår bedömning.....	21
9. Svar på revisionsfrågor	21
10. Källförteckning	23

1. Sammanfattande bedömning och rekommendationer

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna har EY granskat kommunens dokumenthantering i syfte att bedöma om nämnders och kommunstyrelsens informationshantering är ändamålsenlig och rättssäker, samt om protokollen ger såväl allmänheten som de förtroendevalda en tillfredställande möjlighet till insyn och information.

Granskningen visar att det i kommunen finns styrdokument som etablerar ett övergripande och i allt väsentligt ändamålsenligt regelverk för dokumenthanteringen. Flera av de mest centrala dokumenteterna har dessutom reviderats nyligen. Vi noterar dock att arbetet med att uppdatera och samordna kommunens dokumenthanteringsplaner behöver stärkas. Därtill behöver nämnderna ta fram arkivförteckningar.

Ansvaret för dokumenthanteringen är i hög grad decentraliserad till förvaltningarna. En decentraliserad organisation för dokumenthantering har både brister och förtjänster. Det är positivt att det finns nätverk för nämndsekreterare och registratorer som kan bidra till att stärka kompetensen bland kommunens personal med registrators- och nämndsekreteraruppgifter. Vi noterar dock att ingen av kommunens nämnder har fattat beslut om vilka som har rollen som arkivredogörare, vilket fordras av kommunens rutin för arkiv- och informationsförvaltning. Barn- och utbildningsnämnden fattar beslut i denna fråga den 25 september 2019.

Av granskningen framkommer att kommunens diarietingsrutiner är bristande. Vårt stickprov visar att handlingar inte diarietings omgående, att det inte framgår vem som är avsändare/mottagare och att ärenden inte avslutats. Det är väsentligt att kommunen stärker dessa rutiner och säkerställer att diarietingsarbetet lever upp till offentlighets- och sekretesslagen. Vad gäller arkivering uppger kommunarkivarien att det överlag är god följsamhet gentemot leveranstiderna i dokumenthanteringsplanerna. Däremot levererar det kommunala bolaget inte handlingar till kommunarkivet.

Enligt vår bedömning är granskade protokoll i allt väsentliga ändamålsenliga utifrån kommunallagens krav och lokala bestämmelser. Det finns i kommunen en tydlig vägledning för utformandet av protokoll, vilket återspeglas i nämndernas protokoll. Det finns dock skäl att se över hur besluten kan göras tydligare.

Utifrån granskningens resultat rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- ▶ Säkerställa att diarietingsen i kommunen bedrivs i enlighet med offentlighets- och sekretesslagen.
- ▶ Samordna arbetet med framtagandet av dokumenthanteringsplaner i syfte att harmonisera regleringen av leveranstider och gallringsfrister.
- ▶ Se över om det finns skäl att upprätta rutiner för leveranser av handlingar till kommunarkivet tillsammans med Tyresö Bostäder AB.
- ▶ Säkerställa att samtliga nämnder fastställer en arkivorganisation samt upprättar arkivförteckningar.
- ▶ Tillsammans med övriga nämnder säkerställa att beslut i sammanträdesprotokollen är tydliga och att ärendebeskrivningarna ger tillräckligt med information.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Regleringen av, samt proceduren för att diarieföra allmänna handlingar kan uppfattas som byråkratisk och tidsödande. Denna process är dock central för demokratin. Enligt offentlighetsprincipen har allmänheten rätt till insyn i, och tillgång till information om kommunernas verksamhet. För att detta ska vara möjligt i praktiken krävs att allmänna handlingar diarieförs och förvaras på ett strukturerat och ändamålsenligt sätt.

Nämnders och styrelsers protokoll har stor betydelse för upprätthållandet av demokratin. Informativa protokoll ger läsaren större möjlighet att ta del av den politiska debatten och aktuella beslut, och därmed vara en aktiv medborgare. Det är protokollen som möjliggör för kommuninvånare att överklaga beslut som uppfattas som direkt felaktiga (laglighetsprövningen). Det ställer krav på att det finns möjligheter för medborgaren att få insyn i de beslut som fattas. Tydligheten i protokoll är också av stor vikt för att möjliggöra ansvarsprövning av styrelse och nämnder.

2.2. Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte är att bedöma om nämnders och styrelsers informationshantering är ändamålsenlig och rättssäker, samt om protokollen ger såväl allmänheten som de förtroendevalda en tillfredställande möjlighet till insyn och information.

I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶ Finns beslutsunderlag bifogat kallelserna till nämndernas sammanträden?
- ▶ Finns lokala regler för utformningen av nämnders och styrelsers protokoll?
- ▶ Är protokollen förenliga med kommunallagens bestämmelser?
- ▶ Ger protokollen tillräcklig information för att förtroendevalda, tjänstemän och medborgare ska förstå vad som beslutats och vilka underlag som ligger till grund för besluten?
- ▶ Finns aktuella och ändamålsenliga styrdokument i kommunen avseende dokumenthantering?
- ▶ Är ansvarsfördelningen och organisationen för dokumenthanteringen ändamålsenlig och i enlighet med kommunens interna regelverk?
- ▶ Sker diarieföring, arkivering och gallring av allmänna handlingar på ett rättssäkert sätt?
- ▶ Finns tydliga regler och ändamålsenliga rutiner för utlämnande av allmänna handlingar?
- ▶ Utövar arkivmyndigheten en tillräcklig tillsyn av kommunens arkivvård?

2.3. Ansvariga nämnder och styrelser

Granskningen avser kommunstyrelsen, arbetsmarknads- och socialnämnden samt barn- och utbildningsnämnden.

2.4. Genomförande

Granskningen har gjorts genom dokumentstudier och intervjuer med ansvariga tjänstemän inom berörda förvaltningar. Vissa intervjupersoner har valts ut utifrån deras position, medan andra valts ut genom ett så kallat "referensurval", vilket är en av de vanligaste icke-randomiserade

urvalsmetoderna inom samhällsvetenskaplig forskning.¹ Utifrån våra instruktioner har funktioner med ledandeposition inom berörda förvaltningar identifierat lämpliga intervjupersoner för granskningen. Fördelen med denna metod är att intern expertkunskap om förvaltningsorganisationen kommer till användning vid urvalstillfället. En potentiell risk är att de som ger förslag enbart väljer ut personer med liknade synsätt som dem själva. Denna risk bedömer vi i det här fallet vara marginell. Samtliga intervjuade har beretts möjlighet att faktagranska rapporten, för att säkerställa att den bygger på korrekta uppgifter och uttalanden.

För att få en heltäckande bild av kommunens rutiner för diarieföring har ett stickprov av handlingar genomförts för respektive granskad nämnd och styrelse. I stickprovet kontrolleras om diarieföringen av handlingar uppfyller lagens krav och är i enlighet med kommunens egna styrdokument.

3. Revisionskriterier

3.1. Kommunallagens krav på sammanträdesprotokoll

Enligt kommunallagen 6 kap. 35 § ska protokoll föras vid nämnders sammanträden. I fråga om hur protokollet ska föras, protokollets innehåll och justering av protokollet ska 5 kap. 65–67 och 69 §§ tillämpas. Bestämmelserna avser fullmäktiges protokoll, men gäller även för nämnderna. Bestämmelserna är minimikrav och det finns inget hinder mot att fullmäktige beslutar att protokollen ska innehålla ytterligare information.²

Enligt 65 § ansvarar ordförande för att protokoll förs. Ordförande ansvarar även för protokollets justering.³ Av 66 § framgår att protokollet ska redovisa vilka ledamöter och ersättare som har tjänstgjort och vilka ärenden som har handlagts.

Enligt § 67 ska protokollet för varje ärende redovisa:

- Vilka förslag och yrkanden som har lagts fram och inte tagits tillbaka
- I vilken ordning ordföranden har lagt fram förslag till beslut
- Genomförda omröstningar och resultaten av dem
- Vilka beslut som har fattats
- Vilka ledamöter som har deltagit i besluten och hur de har röstat vid öppna omröstningar.
- Vilka reservationer som har anmälts mot besluten

En förutsättning för att de beslut som tas upp i ett protokoll ska få verkställas är att protokollet justeras.⁴ Enligt 69 § ska protokollet justeras senast 14 dagar efter sammanträdet. Lagligheten av besluten påverkas dock inte av att justeringen sker för sent. Fjortondagarsfristen är såttillvida en kvalificerad ordningsföreskrift.⁵ Ledamöter i kommunfullmäktige ska, en vecka innan sammanträdet, få kallelse innehållandes uppgift om tid, plats och de ärenden som ska behandlas. Det finns inga motsvarande lagkrav för kallelser till nämnder och styrelser.

¹ Se t.ex. Tansey, O. 2007. Process Tracing and Elite Interviewing: A case for Non-probability Sampling. *Political Science and Politics*. 40:4, s. 765-772.

² Lundin, Olle och Madell, Tom. (2018). *Kommunallagen. En kommentar*. Upplaga 1:1, s.164.

³ Ibid, s. 163

⁴ Ibid, s.165.

⁵ Ibid

3.2. Offentlighets- och sekretesslagen

Offentlighets- och sekretesslagen (OSL) omfattar såväl beslutande kommunala församlingar som bolag i vilka kommuner utövar ett rättsligt bestämmande inflytande. Registrering av allmänna handlingar återfinns i OSL:s femte kapitel. Den normala registreringsmetoden för ärenden är diarieföring. Huvudregeln är att allmänna handlingar ska registreras så snart de har kommit in till eller upprättats hos en myndighet.⁶ Till huvudregeln följer ett antal undantagsbestämmelser. I registret av allmänna handlingar ska det framgå:

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

3.2.1. Handlingar av ringa betydelse behöver inte registreras

Om det är uppenbart att en allmän handling är av ringa betydelse för myndighetens verksamhet, behöver den varken registreras eller hållas ordnad. Vilka handlingar som är av ringa betydelse är en bedömningsfråga.

3.2.2. Offentliga handlingar behöver inte registreras

Handlingar som inte omfattas av sekretess behöver inte registreras om de hålls ordnade så att det utan svårighet kan fastställas om de har kommit in eller upprättats. Detta undantag har stor betydelse för kommuners diarieföring, då de flesta handlingar inte omfattas av sekretess. Enligt Justitieombudsmannen är det viktigt att myndigheten tar ställning till vilka typer av handlingar som ska registreras och vilka som ska förvaras "ordnade", samt att systemet tillämpas konsekvent (se JO 2151-2000).

3.2.3. Regeringen har rätt att meddela undantag genom föreskrifter

Om det finns särskilda skäl får regeringen meddela föreskrifter om att handlingar av ett visst slag som finns i betydande omfattning hos en myndighet inte behöver registreras. Av offentlighets- och sekretessförordningen framgår att undantag ges exempelvis för socialnämnders handlingar som hör till enskildas personakter.

3.2.4. Sekretessmarkeringar får antecknas på handlingar

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:

- Tillämplig sekretessbestämmelse.
- Datum då anteckningen gjordes.
- Den myndighet som har gjort anteckningen.

⁶ I lagstiftningen är inte innebörden av "så snart som möjligt" definierat. I uttalande från Justitieombudsmannen (02/03 2062-2000) framgår emellertid att registrering ska genomföras senast påföljande arbetsdag efter att handlingen blivit allmän.

3.2.5. Myndigheter ska upprätta en beskrivning av sina allmänna handlingar

Utöver de krav på arkivvård som anges i arkivlagen, ska myndigheter upprätta en beskrivning som ger information om:

- Myndighetens organisation och verksamhet i syfte att underlätta sökande efter allmänna handlingar.
- Register, förteckningar eller andra sökmedel till myndighetens allmänna handlingar.
- Tekniska hjälpmedel som enskilda själva kan få använda hos myndigheten för att ta del av allmänna handlingar.
- Vem hos myndigheten som kan lämna närmare upplysningar om myndighetens allmänna handlingar, deras användning och sökmöjligheter.
- Vilka bestämmelser om sekretess som myndigheten vanligen tillämpar på uppgifter i sina handlingar.
- Uppgifter som myndigheten regelbundet hämtar från eller lämnar till andra samt hur och när detta sker.
- Myndighetens rätt till försäljning av personuppgifter.

3.3. Arkivlagen

Arkivlagen innehåller gemensamma bestämmelser för kommunala myndigheter och kommunalt ägda bolag. Varje myndighet ska svara för vården av sitt arkiv, om inte en arkivmyndighet har övertagit detta ansvar. I arkivvården ingår bland annat att myndigheten ska:

- Organisera arkivet på ett sådant sätt att rätten att ta del av allmänna handlingar underlättas.
- 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.
- Skydda arkivet mot förstörelse, skada, tillgrepp och obehörig åtkomst.
- Avgränsa arkivet genom att fastställa vilka handlingar som skall vara arkivhandlingar.
- Verkställa föreskriven gallring i arkivet.

För tillsynen av att myndigheterna fullgör sina skyldigheter ska det finnas arkivmyndigheter inom den statliga och den kommunala förvaltningen. Kommunstyrelsen är arkivmyndighet i kommunen om inte kommunfullmäktige har utsett någon annan nämnd eller styrelse till arkivmyndighet.

Allmänna handlingar får gallras. Huvudregeln är dock att arkiven ska bevaras och vid gallring måste hänsyn tas till Arkivlagens uttryckta syften med arkivbildningen. I arkivlagen saknas bestämmelser om vilket organ inom kommuner som ska besluta om gallring. Istället utgår regleringen från kommunallagen, som anger att respektive nämnd beslutar i frågor som rör förvaltningen och i som de enligt lag eller annan författning ska ha hand om.

Inom kommunala bolag fattas beslut om gallring på motsvarande sätt inom ramen för de regler som gäller för respektive beslutsfattande.⁷

⁷ Se SKL (2015). Vem bestämmer om arkiv i kommunen?

3.4. Tryckfrihetsförordningen

Tryckfrihetsförordningen är en grundlag med bestämmelser om yttrandefriheten i tryckta skrifter. Den som begär ut en allmän handling som får lämnas ut ska genast eller så snart det är möjligt och utan avgift få ta del av handlingen på stället på ett sådant sätt att den kan läsas eller avlyssnas eller uppfattas på annat sätt. Kan en handling inte tillhandahållas utan att en sådan del av handlingen som inte får lämnas ut röjs, ska den i övriga delar göras tillgänglig för sökanden i avskrift eller kopia. En myndighet är inte skyldig att tillhandahålla en handling på stället, om det möter betydande hinder.

3.5. Förvaltningslagen

Förvaltningslagen består av bestämmelser som omfattar handläggning inom förvaltningsmyndigheter. Lagen innefattar ett tillgänglighetskrav bland myndigheter vilket kräver att enskilda personer lättåtkomligt ska kunna kontakta myndigheter. Myndigheter ska även informera allmänheten om sina tillgänglighetstider. Hur pass tillgänglig en myndighet är blir avgörande för allmänhetens rätt att ta del av allmänna handlingar. Vidare framgår av förvaltningslagen att kontakter mellan myndighet och enskilda ska vara smidiga och enkla samt att hjälp ska tillhandahållas utan onödigt dröjsmål. Myndigheten ska erbjuda hjälp i lämplig utsträckning för att se till att den enskilde kan ta till vara på sina intressen.

3.6. Dataskyddsförordningen

Dataskyddsförordningen (GDPR) består av bestämmelser kring myndigheters hantering av personuppgifter gällande fysiska personer. Personuppgifter får endast behandlas av myndigheter i nödvändiga situationer. Bestämmelserna inkluderar hur personuppgifter ska hanteras inom bland annat insamling, lagring, utlämning genom överföring eller förstöring av handlingar. Det är huvudsakligen kommunstyrelsen och de övriga nämnderna som är personuppgiftsansvariga.

Enligt GDPR finns det ett principförbud mot behandling av känsliga uppgifter. Det finns dock undantag då avsteg från förbudet är tillåtna som exempelvis i situationer för att uppfylla arkivlagens bevaringskrav eller när den kommunala nämndadministrationen behöver hantera allmänna handlingar. Undantagen omfattar inte utlämnandet av allmänna handlingar bestående av känsliga uppgifter.

3.7. Fullmäktiges styrdokument

Kommunfullmäktige har antagit ett antal styrdokument med bäring på dokument- och ärendehantering. Dessa beskrivs löpande i rapporten.

4. Organisation och ansvarsfördelning

4.1. Kansliet stödjer förvaltningarna i dokumenthanteringsfrågor

Kommunstyrelsen fattar kommunövergripande gallringsbeslut, fastställer reglementen och rutiner för arkivarbetet. Merparten av ansvaret för detta ligger på kommunkansliet.⁸ Kansliet ansvarar för ärendeberedningsprocessen och för att stödja förvaltningarnas nämndsekreterare, registratorer och jurister i frågor som berör dokumenthantering. Härutöver ingår att ta fram kommunövergripande riktlinjer och mallar. På kansliet arbetar nio medarbetare.

⁸ Kommunkansliet kommer härnäst att benämnas som kansliet.

Kommunens arkivmyndighet är organiserad inom kansliet. Arkivmyndigheten kan liknas vid en normgivande tillsynsmyndighet, då det ligger i deras uppdrag att utöva tillsyn över myndigheternas arkivvård⁹ samt lämna rekommendationer kring metoder, materiel och skydd rörande arkivvården.

Ansvarig för arkivmyndighetens arbete är kommunarkivarien. Kommunarkivarien har sedan april 2019 stöd av en visstidsanställd arkivarie vars arbete i huvudsak består i att avlasta kommunarkivarien med rutinärenden, då mycket av kommunarkivariens tid ägnas åt införandet av e-arkiv. Bortsett från de uppgifter som omger tillsynen av arkivvården ansvarar kommunarkivarien för det centrala kommunarkivet. De handlingar som ska slutarkiveras ska levereras till kommunarkivets lokaler. Kommunarkivarien är sammankallande till nätverksmöten med kommunförvaltningens registratorer. Intervjuade registratorer upplever dessa möten som värdefulla, eftersom registratorerna ofta arbetar ensamma på förvaltningarna med dessa frågor. Även kommunens nämndsekreterare har liknande nätverksträffar som dessa.

Kommunarkivariens rådgivande roll aktualiseras även i samband med framtagande av kommunövergripande styrdokument och nämndernas dokumenthanteringsplaner. Kommunarkivarien ger råd och stöd till förvaltningarna i framtagandeprocessen. Enligt kommunarkivarien är detta stöd inte tillräckligt, men i nuläget saknas resurser för att kunna ge ett mer aktivt stöd.

På kansliet arbetar också kommunjuristen. I rollen som kommunjurist ingår bland annat att kvalitetssäkra riktlinjer och vara ett stöd i förvaltningarnas operativa enheter. Tillsammans med kommunarkivarien planerar kommunjuristen att ta fram ett utbildningsprogram om offentlighetsprincipen.

4.2. Administrativ personal är lokaliserad på förvaltningarna

Respektive nämnd och styrelse ansvarar för vården av sitt arkiv. Däri ingår aktiviteter såsom gallring, rensning och arkivering. Varje myndighet svarar för arbete och kostnader förknippade med sitt arkiv fram till att handlingarna överlämnas till kommunarkivet. Vad gäller diarieföring ligger ett ansvar på respektive handläggare, men också på förvaltningarnas registratorer.

Nämndernas registratorer och nämndsekreterare är anställda av den tillhörande förvaltningen. Barn- och utbildningsförvaltningens registrator arbetar i huvudsak med registrators- och arkivarieuppgifter. Tidigare ansvarade nämndsekreteraren tillsammans med administratörer på förvaltningen för flera av de uppgifter som numera ingår i denna tjänst. Enligt intervjuade var det inte möjligt att säkerställa en ändamålsenlig arkivvård utifrån den tidigare arbetsfördelningen. Renodlingen av en särskild registrators- och arkivarietjänst har enligt intervjuade på barn- och utbildningsförvaltningen skapat gynnsammare förutsättningar för en ändamålsenlig dokumenthantering. Det är dock främst de större förvaltningarna som har möjlighet att renodla registratorstjänster på detta sätt. I vanliga fall ingår nämndsekreteraruppgifter och registratorsuppgifter i samma tjänst.

I *Rutin för arkiv- och informationshantering* beskrivs nämnders och styrelsens arkivansvar. Enligt rutinen ska varje nämnd och styrelse fastställa en arkivorganisation. I det ingår att utse en arkivansvarig samt en eller flera arkivredogörare. Arkivansvarig hos en myndighet är vanligen en förvaltningschef eller en administrativ chef. Arkivansvarig ser till att arkivredogörare utses och ser till att uppgiften dokumenteras i arkivbeskrivningen. I rutinen

⁹ Arkivmyndigheten ska utöva tillsyn över att myndigheterna fullgör sina skyldigheter enligt arkivlagen 3–6 §§. Där inbegrips i praktiken samtliga moment inom dokumenthantering och arkivbildning.

beskrivs även vilka uppgifter som åligger arkivansvarig och arkivredogörare. Exempelvis ska arkivredogörare vårda myndighetens handlingar och verkställa beslut om gallring.

Granskningen visar att ingen av kommunens nämnder har fattat beslut om vilka som har rollen som arkivredogörare.¹⁰ Enligt uppgift finns det emellertid funktioner i tjänstemannaorganisationen som i praktiken innehar de uppgifter som ingår i arkivredogörarens roll. Barn- och utbildningsförvaltningen har tagit fram ett förslag på arkivorganisation som ska behandlas på nämndes sammanträde den 25 september 2019.

4.3. Vår bedömning

Tyresö kommuns organisation för dokumenthantering är i hög utsträckning decentraliserad till förvaltningarna. Som i flera andra små och medelstora kommuner innebär en sådan organisering att flera förvaltningar inte har möjlighet att ha renodlade registrators- och nämndsekreterartjänster. Om registrators- och nämndsekreteraruppgifterna hade centraliserats till kansliet hade däremot ett mindre antal tjänster kunnat specialisera sig fullt ut på dessa typer av uppgifter. Tyresö kommuns organisatoriska upplägg är dock inte utan förtjänster: genom att registratorer och nämndsekreterare arbetar på förvaltningarna bidrar det till en verksamhetskänedom som kan gå förlorad i en centraliserad organisation. Dessutom bidrar nätverken för registratorer och nämndsekreterare till att utveckla medarbetarnas kompetens. Ur ett formellt revisionellt perspektiv finns emellertid ingen möjlighet att uttala sig om vilken organisationsform som är att föredra. Vår utgångspunkt är att ingen organisering löser alla problem. Utmaningen är att hantera de nackdelar som uppstår. En rekommendation är därför att precisera nackdelarna med den decentraliserade modellen och förslå åtgärder för att kompensera nackdelarna.

Vad som däremot kan konstateras är att kommunens nämnder inte lever upp till kommunfullmäktiges riktlinjer för hantering av arkiv. Under granskningens genomförande hade ingen nämnd eller styrelse utsett en arkivredogörare.

5. Diarieföring

5.1. Handboken för hantering av allmänna handlingar är vägledande i diarieföringsfrågor

Ett centralt styrdokument för kommunens dokumenthanteringsarbete är *Handbok för hantering av allmänna handlingar*.¹¹ Syftet med handboken är att vara ett hjälpmedel för kommunens anställda i frågor som rör allmänna handlingar och hanteringen av dessa. Handboken är även en del i arbetet med att skapa en gemensam syn på diariet och ett likvärdigt arbetssätt gällande kommunens handlingar. Vidare är handboken framtagen för att ligga till grund för interna rutiner och anvisningar som upprättas på enheter och avdelningar.

I handboken anges att ett stort ansvar för diarieföringen av allmänna handlingar ligger på den enskilda handläggaren. Handläggaren är den funktion med bäst kännedom om ärenden och ska kunna avgöra vilka handlingar som hör till ärendet och som har relevans under ärendets gång. Handlingar som inkommer med post bedöms och hanteras i ett första steg av den tjänsteperson som ansvarar för postöppningen på enheten/avdelningen. Rutinerna kring posthanteringen upprättas på respektive enhet. Enligt handboken bör dock e-post och post kontrolleras två gånger per dag. Respektive tjänsteperson ansvarar för att kontrollera sin e-post liksom sitt postfack. Handboken gör också gällande att samtlig post ska ankomststämplas. E-post behöver inte ankomststämplas eftersom de är märkta med datum

¹⁰ Iakttagelsen bygger på kommunarkivariens uppgifter.

¹¹ Handboken reviderades senast 2016-09-01. För närvarande är handboken under omarbetande.

och tid när de inkom till kommunen. Från och med den 2 september sker ankomststämpling av post centralt.

Handboken berör också post som är personadresserad. Eftersom brev enbart är allmänna handlingar om de rör kommunens verksamhet får personadresserad post inte öppnas av någon annan person än adressaten. För att post inte ska bli liggande obruten anges i handboken att respektive tjänsteman måste se till att någon har befogenhet att öppna och läsa dennes post. Detta gäller även för epostbrevlådan, vilken ska kunna öppnas av en medarbetare på plats om tjänstemannen har en lägre frånvaro och inte har möjlighet att kontrollera e-posten själv.

I kommunens Ärendehandbok finns regler och rutiner för hur ärenden ska handläggas och hur dokument ska utformas. Syftet med handboken är att handläggningen i kommunen ska genomföras på ett enhetligt, effektivt och professionellt sätt. Ärendehandboken ger exempelvis vägledning vid diarieföring av tjänsteskrivelser, svar på remisser, motioner och delegationsbeslut.

För hantering av e-post finns särskilt framtagna riktlinjer med beskrivning av gällande lagstiftning och rutiner för diarieföring. I riktlinjerna finns exempel på vilka handlingar som ska diarieföras och vilka som inte behöver diarieföras. Exempelvis behöver inte reklam eller enklare förfrågningar från allmänheten diarieföras.

5.2. Dokumenthanteringsplanerna är styrande i nämndernas informationshantering

I syfte att hålla god ordning och få en överblick över kommunens allmänna handlingar beslutar nämnderna om dokumenthanteringsplaner. Planen fungerar som en katalog över samtliga handlingar och används också för att förbättra möjligheten att söka och återfinna information. Dokumenthanteringsplanerna utgör således verksamheternas mest centrala styrdokument i frågor som rör informationshantering.

I *Riktlinje för arkiv- och informationsförvaltning* anges att varje myndighet ska upprätta en dokumenthanteringsplan. Enligt rutinen för arkiv- och informationsförvaltning beskrivs kortfattat vilken information planerna ska innehålla. Noterbart är att granskade nämnders och styrelsers dokumenthanteringsplaner skiljer sig åt avseende vilken information de innehåller. Kommunstyrelsens dokumenthanteringsplan för styrande och stödjande processer innehåller, till skillnad från barn- och utbildningsnämndens plan, ingen information om *hur* handlingarna ska hållas ordnade, det vill säga om handlingarna ska diarieföras eller sorteras på ett annat sätt. Härutöver saknar kommunstyrelsens dokumenthanteringsplan rubriker över planens kolumner.

Ett ytterligare problem är att vissa av kommunens enheter har olika regler gällande gallring och leveranstider till kommunarkivet för samma dokumenttyper. Exempelvis har upphandlingsenheten, HR-enheten och ekonomienheten tagit fram egna dokumenthanteringsplaner, samtidigt som dokumenthanteringsplanen för styrande och stödjande processer också reglerar dokumenthanteringen gällande upphandling, personal och ekonomi. Att dessa enheter tagit fram egna dokumenthanteringsplaner beror enligt kommunarkivarien på att arbetet med att ta fram en kommungemensam struktur för samtliga områden är försenat, att dessa enheter har handlingstyper som enbart berör dem och bristande återkoppling från vissa av enheterna i samband med framtagandet av planen för styrande och stödjande verksamheter.

Barn- och utbildningsnämnden uppdaterade senast dokumenthanteringsplanen i juni 2019. Innan dess genomfördes den senaste revideringen under 2013. Problemet med ålderstigna dokumenthanteringsplaner kan vara att IT-system har bytts och att planens uppgifter således är inaktuella. Det medför att dokumenthanteringsplanen i dessa fall inte ger vägledning kring

var handlingar ska förvaras. Innan planen uppdaterades var det därför vanligt att handläggare vände sig till registratorn för hjälp. I samband med revideringen av nämndens dokumenthanteringsplan har dessa brister åtgärdats.

Arbetsmarknads- och socialnämnden bildades den 1 januari 2019. Nämnden saknar fortfarande en egen dokumenthanteringsplan. Enligt besked från kommunarkivarien kan de nämnder som varit kopplade till den tidigare socialförvaltningen använda sig av socialnämndens fastställda dokumenthanteringsplan under hela 2019. Det pågår ett arbete med att ta fram en ny dokumenthanteringsplan och nämnden är informerad om det pågående arbetet. Planen förväntas vara färdigställd i slutet av 2019. Med anledning av att nämndens dokumenthanteringsplan ännu inte är färdigställd inkommer stundtals frågor från handläggare som rör dokumenthanteringen. Förvaltningens registrator brukar kunna hantera dessa frågor genom att tolka tidigare nämnders dokumenthanteringsplaner eller ta hjälp av kommunarkivarien.

5.3. Kommunen använder W3D3 som gemensamt ärendehanteringssystem

Kommunens huvudsakliga system för diarieföring är W3D3. I handboken för hantering av allmänna handlingar finns en användarbeskrivning för systemet. Där anges bland annat vilka uppgifter som ska fyllas i och vilket filformat som ska användas. I systemet kan varje tjänsteperson på startsidan se en lista med de egna ärendena. Enligt handboken ska de egna ärendena kontrolleras regelbundet för att säkerställa att det inte finns ärenden som skulle kunna avslutas. Instruktioner kring hur ett ärende ska avslutas finns också i handboken.

Intervjupersonernas uppfattningar om W3D3 skiljer sig från varandra. Vissa intervjuade uppfattar systemet som användarvänligt, medan andra intervjuade anser att det behövs en utbildning för att kommunens medarbetare ska kunna använda systemet på ett korrekt sätt. En intervjuad lyfte frågetecken kring om behörighetkontrollerna i systemet är tillräckliga.

Ett annat problem som framfördes under intervjuerna var kopplingen mellan systemen Artvise och W3D3. Artvise har en funktion som hanterar medborgares synpunkter som inkommer via hemsidan. I nuläget uppger intervjuade på barn- och utbildningsförvaltningen att det inte finns riktlinjer kring huruvida handlingar behöver överföras från Artvise till W3D3 och att rutinerna för detta ser olika ut i kommunen. På barn- och utbildningsförvaltningen pågår en processkartläggning för att klarlägga hur ärenden inkommer till förvaltningen och hur detta kan hanteras.

5.4. Kommunarkivarien vittnar om brister i diarieföringen ...

Kommunarkivaren uppger att det förekommer vissa brister i diarieföringsarbetet. Bland annat diarieförs vissa ärenden som samlingsärenden över året. Exempelvis finns årsvisa ärenden för kommunstyrelseordförandens korrespondens, postlista och kommundirektörens rapporter. Det medför att det i efterhand blir svårt att söka efter enskilda handlingar. Att till exempel följa medborgares skriftväxlingar med politiker försvåras av detta sätt att organisera ärenden eftersom handlingarna ligger i kronologisk ordning, vilket innebär att korrespondens inte nödvändigtvis är sorterade ärendervis. Likaså registrerar HR-enheten ärenden över tidsperioder som kan innehålla handlingar från flera olika rekryteringar. Det försvårar utlämnande av allmän handling eftersom man måste veta när en rekrytering gjorts för att hitta handlingarna. Härutöver finns en del verksamheter som registrerar en handling med bilagor som en enda handling, vilket försvårar sökningen efter bilagorna.

5.5. ... vilket bekräftas av vår stickprovgranskning

Inom ramen för granskningen har ett stickprov genomförts av fem ärenden inom respektive granskad nämnd. I stickprovet har vi undersökt om ärendet har registrerats i enlighet med kraven i offentlighets- och sekretesslagen. Analysen av stickprovet genomfördes den 14 augusti 2019. Resultaten redovisas i tabellform och därefter följer en kortare beskrivning av de brister som noterats i respektive ärende.

Kommunstyrelsen

	Ärende 1	Ärende 2	Ärende 3	Ärende 4	Ärende 5
Typ av handlingar	Inkommen/upprättad	Upprättad	Inkommen/upprättad	Upprättad	Upprättad
Antal diarieförda handlingar	26	2	2	1	1
Framgår innehåll i korthet?	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Framgår datum när handlingen upprättades/inkom?	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Har handlingen diarieförts omgående?	Nej	Nej	Ja	Ja	Ja
Framgår avsändare/mottagare?	Ja	Ja	Ja	Nej	Ja
Status	Pågående	Pågående	Avslutat	Pågående	Avslutat

Ärende 1 (2019/KS 0023): Ärendet avser kommunstyrelsens ordförande korrespondens 2019 och innehåller 26 diarieförda handlingar. Vår granskning visar att flera handlingar har registrerats flera dagar efter att de inkommit, vissa upp till fyra dagar. Enligt OSL ska allmänna handlingar registreras så snart de har kommit in till en myndighet, vilket enligt Justitieombudsmannen innebär senast påföljande arbetsdag.

Ärende 2 (2019/KS 0029): Ärendet avser information om HR-frågor och har två diarieförda handlingar. En handling har registrerats fyra arbetsdagar efter att den upprättats, vilket är en brist.

Ärende 3 (2019/KS 0063): Ärendet avser tillsyn enligt alkohollagen och innehåller två handlingar.

Ärende 4 (2019/KS 0170): Ärendet avser en upprättad risk- och sårbarhetsanalys för kommunen och innehåller en handling. Det framgår inte vem som är mottagare/avsändare för ärendets handling.

Ärende 5 (2019/KS 0030): Ärendet avser PM angående uppföljning av allvarlig händelse på Björkbackens vård- och omsorgsboende 2018.

Barn- och utbildningsnämnden

	Ärende 1	Ärende 2	Ärende 3	Ärende 4	Ärende 5
Typ av handlingar	Inkommen/upprättad	Inkommen	Inkommen/upprättad	Inkommen	Inkommen
Antal diarieförda handlingar	25	5	3	1	1
Framgår innehåll i korthet?	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Framgår datum när handlingen upprättades/inkom?	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Har handlingen diarieförts omgående?	Ja	Nej	Ja	Nej	Ja
Framgår avsändare/mottagare?	Nej	Nej	Ja	Nej	Ja
Status	Pågående	Pågående	Framgår ej	Pågående	Pågående

Ärende 1 (2019/BUN 0005): Ärendet avser redovisning av statsbidrag 2019 och innehåller 25 handlingar. För fem handlingar framgår inte avsändare/mottagare.

Ärende 2 (2019/BUN 0192): Ärendet avser synpunkter på bygget av Fornuddens skola och innehåller fem handlingar. Vi noterar att en handling registrerades fyra dagar efter att den inkom. Härutöver framgår det inte för tre handlingar vem som är mottagare/avsändare.

Ärende 3 (2019/BUN 0204): Ärendet avser beslut om stipendier från Bomanska fonden 2019 och innehåller tre handlingar. Vi noterar att det inte framgår om ärendet är avslutat eller inte. Med tanke på att nämnden fattade beslut i ärendet den 25 april 2019 borde ärendet vara avslutat. Det är väsentligt att ärenden markeras som avslutade i diariesystemet (JO 1405-2017).

Ärende 4 (2019/BUN 0021): Ärendet avser en begäran om utlämnande av allmän handling och innehåller en handling. Handlingen registrerades fyra dagar efter att den inkommit, vilket är en brist. Vi noterar också att ärendet fortfarande är markerat som pågående, trots att begäran inkom i januari 2019 till nämnden.

Ärende 5 (2019/BUN 0023): Ärendet avser en inspektionsrapport om Kumla Förskola och innehåller en handling. Vi har inte noterat några avvikelser bortsett från att ärendet fortfarande är markerat som pågående, trots att rapporten inkom i januari 2019.

Arbetsmarknads- och socialnämnden

	Ärende 1	Ärende 2	Ärende 3	Ärende 4	Ärende 5
Typ av handlingar	Ink./uppr.	Ink./uppr.	Ink./uppr.	Upprättad	Inkommen
Antal diariesförda handlingar	2	1	2	1	1
Framgår innehåll i korthet?	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Framgår datum när handlingen upprättades/inkom?	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Har handlingen diariesförts omgående?	Nej	Ja	Nej	Nej	Nej
Framgår avsändare/mottagare?	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej
Status	Avslutat	Pågående	Avslutat	Pågående	Avslutat

Ärende 1 (2019/ASN 0025): Ärendet avser en enkät om utvecklingen av e-hälsa och välfärdsteknik i kommunerna 2019. Vi noterar att båda handlingarna registrerades långt efter att de inkommit och upprättats. Den ena handlingen inkom 8 januari 2019 och registrerades den 19 februari 2019 och den andra handlingen upprättades 1 februari 2019 och registrerades den 19 februari 2019.

Ärende 2 (2019/ASN 0048): Ärendet avser en tilläggsöverenskommelse om samverkan gällande personer med missbruk/beroende av spel om pengar. Granskningen visar att det inte framgår vem som är avsändare/mottagare och att ärendet fortfarande är markerat som pågående, trots att handlingen inkom i februari.

Ärende 3 (2019/ASN 0076): Ärendet avser en uppsägning av hyresavtal och innehåller två handlingar. Vi noterar att en handling inkom den 7 februari 2019 men registrerades först den 10 april 2019. Vidare framgår det inte vem som är mottagare/avsändare.

Ärende 4 (2019/ASN 0103): Ärendet avser upphandling av konsulentstöd för jourhemsvård och innehåller en handling. Noterbart är att handlingen registrerades fyra arbetsdagar efter att den upprättades och att det inte framgår vem som är avsändare/mottagare.

Ärende 5 (2019/ASN 0105): Ärendet avser information till socialjour om nämndens beslut om förordnande enligt LVU och LVM. Ärendets handling inkom den 14 maj 2019 och registrerades först den 4 juni 2019. Vidare kan noteras att det inte framgår vem som är mottagare/avsändare.

5.6. Vår bedömning

Enligt vår bedömning finns i kommunen på ett övergripande plan ett internt regelverk för diarieföringen som är ändamålsenligt. Handboken för hantering av allmänna handlingar är uttömmande och kompletteras av ärendehandboken och riktlinjerna för hantering av e-post. Däremot är det en brist att barn- och utbildningsnämndens dokumenthanteringsplan från 2013 uppdaterades först under 2019. Vidare visar granskningen att det finns behov av att samordna framtagandet av dokumenthanteringsplaner inom förvaltningarna.

Vår stickprovsgranskning påvisar utbredda brister i kommunens diarieföring. Enligt vår bedömning lever kommunen inte upp till kraven i offentlighets- och sekretesslagen. Åtgärder bör vidtas för att rätta till identifierade brister.

6. Arkivering och gallring

6.1. Fullmäktige har fastställt övergripande riktlinjer för hantering av arkiv

Kommunens arkivhantering styrs i första hand av kommunfullmäktiges fastställda riktlinje för arkiv- och informationshantering. Riktlinjen gäller för kommunstyrelsen, samtliga nämnder, kommunens revisorer och kommunala bolag. Riktlinjen syftar till att reglera den arkiv- och informationsförvaltning som inte är fastställd i lag.

Som tidigare nämnts anges i riktlinjen för arkiv- och informationsförvaltning att myndigheterna ska upprätta en dokumenthanteringsplan. Härutöver anges att myndigheterna ska upprätta en arkivbeskrivning, arkivförteckning samt tillämpa Riksarkivets allmänna råd och tekniska krav för analoga (RA-FS 1991:1) respektive digitala handlingar (RA-FS 2009:1 och 2009:2).

I syfte att tydligare beskriva hur fullmäktiges riktlinje ska tolkas och följas har kommundirektören fastställt en dokumenterad rutin för arkiv- och informationsförvaltningen. I rutinen finns angivet vilka elektroniska format som är att föredra vid arkivering och vilka krav som bör ställas vid inköp av IT-system. Härutöver finns även angivet att kommunen ska följa Riksarkivets föreskrift om arkivlokaler (RA-FS 2013:3). Där beskrivs bland annat utformning, inredning och lufttemperaturer. Det finns i nuläget ingen heltäckande bild avseende vilka eller hur stor andel av kommunens arkiv som lever upp till Riksarkivets föreskrifter.

Samtliga allmänna handlingar behöver inte arkiveras. Att gallra handlingar kan innebära kostnadsbesparingar i hanteringen och förvaringen av handlingar, men det vanligaste motivet till gallring är att göra arkiven mer överskådliga och därmed mer lättillgängliga. Varje nämnd ska besluta om gallringsfrister i nämndens dokumenthanteringsplan eller genom särskild gallringsutredning. Gallringsbeslut som avser kommunövergripande information ska fattas av kommunstyrelsen. Om verksamheten föreslår gallring ska alltid kommunarkivet rådfrågas. Handlingar som omfattas av sekretess ska antingen gallras i en dokumentförstörare eller genom bränning.

Dokumenthanteringsplanerna utgör ett av de viktigaste stöden för hur handlingar ska hanteras avseende förvaring och gallring. I planerna finns information om var handlingar ska förvaras, hur länge de ska sparas innan gallring och när de ska överlämnas till

kommunarkivet. Som redan beskrivits i avsnittet om diarieföring använde barn- och utbildningsförvaltningen fram till sommaren 2019 en dokumenthanteringsplan från 2013 och enheter inom kommunstyrelseförvaltningen använder egna planer. Detta orsakar liknande problem för hanteringen av arkiveringen och gallringen som för diarieföringen.

Enligt arkivlagen ska myndigheter upprätta en arkivbeskrivning¹² och en arkivförteckning¹³. Tillsammans med dokumenthanteringsplanen brukar dessa delar tillsammans benämnas som en arkivredovisning. Syftet med en arkivredovisning är bland annat att göra det möjligt att överblicka handlingsbeståndet, söka och ta fram handlingar och förstå sambandet mellan verksamhet och handlingar. Kommunstyrelsen, barn- och utbildningsnämnden samt arbetsmarknads- och socialnämnden har fastställt arkivbeskrivningar. I dessa framgår bland annat arkivarbetets organisation, ansvarsfördelning och handlingstyper.

Att upprätta och kontinuerligt revidera en arkivförteckning kräver mycket av respektive förvaltning i form av kompetens och resurser. I Tyresö har kommunen valt att tona ner kraven på nämndernas arkivförteckningar. I rutinen för arkivförvaltning beskrivs att nämnderna bör föra ett enklare register över vilka handlingstyper som förvaras hos myndigheten med uppgift om mängd i hyllmeter och vilka årgångar. Arkivmyndigheten upprättar däremot en arkivförteckning för det material som levererats till det centrala kommunarkivet. Enligt kommunarkivarien har förvaltningarnas arbete med att föra övergripande arkivförteckningar utifrån rutinen för arkivförvaltning inte kommit igång. Inom kommunorganisationen har detta medfört otydlighet kring vilken nämnd som varit arkivbildare för vissa handlingar.

I kommunen finns även dokumenterade anvisningar för leveranser till centralarkivet. Anvisningarna beskriver vilka steg som behöver genomföras inför och vid leveransen av handlingar. Enligt kommunarkivarien är det i allt väsentligt god följsamhet gentemot leveranstiderna i dokumenthanteringsplanerna. Särskilt väl fungerar leveranserna av handlingar såsom nationella prov, elevakter, socialakter och sammanträdesprotokoll. Kommunala bolag har däremot inte levererat handlingar till kommunarkivet, varken under de senaste åren eller i nuläget, enligt kommunarkivarien. Det finns ingen generell leveransplikt för bolag eller nämnder att leverera handlingar till kommunarkivet. Leveransfrekvensen beslutas om i respektive dokumenthanteringsplan. När en nämnd eller bolag upphört och dess verksamhet inte förts över till en annan kommunal myndighet, ska däremot myndighetens arkiv överlämnas till arkivmyndigheten inom tre månader såvida inte kommunfullmäktige eller landstingsfullmäktige har beslutat något annat. Under tidigare år har detta inte genomförts i kommunen enligt kommunarkivarie. Rutinerna för överlämning till kommunarkivet har dock börjat att formaliseras. I samband med den senaste omorganiseringen av nämnder 2018/2019 avslutades och överlämnades samtliga ärenden till kommunarkivet i enlighet med rådande bestämmelser. I praktiken innebär den tidigare bristande hanteringen av slutarkivering vid nämnders upphörande att det blir svårt att förteckna handlingar i serier som tillhört flera nämnder över tid.

6.2. Särskilda riktlinjer finns för social dokumentation

För verksamheter som bedrivs med stöd av SoL¹⁴ och LSS¹⁵ föreligger särskilda krav på dokumenthanteringen. Som stöd i handläggningen har den medicinskt ansvariga sjuksköterskan på förvaltningen för liv och hälsa tagit fram riktlinjer och instruktioner. Exempelvis finns framtagen riktlinje för omvårdnadsjournalens innehåll och ordning vid

¹² Arkivbeskrivningen ska ge information om vilka slag av handlingar som kan finnas i myndighetens arkiv och hur arkivet är organiserat.

¹³ En arkivförteckning kan beskrivas som en redovisning av handlingsslag och handlingstyper.

¹⁴ Socialtjänstlagen (2001:453).

¹⁵ Lagen om stöd till funktionshindrade (1993:387).

central arkivering samt leveransanvisningar för journaler till förvaltningens för liv- och hälsas närarkiv.

6.3. Kommunen använder ett analogt arkiv

Kommunen använder sig i nuläget av ett analogt arkiv vilket bland annat innebär att digitala handlingar som ska arkiveras måste skrivas ut i pappersformat för att kunna arkiveras. Det pågår inom kommunen ett arbete för en övergång till ett digitalt arkiv, ett så kallat e-arkiv.

Frågan om förvaltningen ska övergå till ett e-arkiv aktualiserades redan under 2015. I slutet på 2015 presenterades en förstudie avseende förutsättningarna för ett införande av ett kommungemensamt e-arkiv. I förstudien drogs slutsatsen att ett e-arkiv är nödvändigt för att bevara den digitala informationen i ett rättssäkert skick och en grundläggande byggsten för att kommunen ska nå en effektiv, rättssäker och modern informationshantering. Kommunen rekommenderades därför att ett e-arkiv skulle avropas mot SKL:s ramavtal innan utgången av oktober 2016. Implementeringen av ett e-arkiv är alltjämt pågående. För närvarande genomförs ett pilotprojekt avseende implementeringen av ett e-arkiv.

6.4. Arkivmyndigheten ska genomföra tre inspektioner årligen

Arkivmyndighetens tillsyn över nämnders och styrelsers arkivvård utgår från dels arkivlagen, dels kommunens riktlinje för hantering av arkiv och rutin för arkiv- och informationsförvaltning. Enligt rutinen för arkiv- och informationsförvaltning är syftet med tillsynen att kontrollera att nämnderna har rutiner för arkiv- och informationsförvaltningen som säkerställer åtkomst till allmänna handlingar. Tre av kommunens myndigheter bör inspekteras årligen. Arkivmyndigheten kan även göra tematiska inspektioner som rör särskilda områden. I dessa fall besöks samtliga myndigheter. Inspektionerna ska aviseras minst en månad i förväg om inte arkivmyndigheten bedömer att det krävs ett mer skyndsamt ingripande. Efter inspektionen sammanställs en rapport med krav och rekommendationer kring brister som behöver åtgärdas. Rapporten anmäls till berörd nämnd och till kommunstyrelsen.

Under 2019 har det hittills genomförts en inspektion. Inspektionsrapporten avser barn- och utbildningsförvaltningens hantering av allmänna handlingar. Senast förvaltningens arkiv inspekterades vad 2006. I inspektionsrapporten lämnades sju krav på åtgärder och två rekommenderade åtgärder, bland annat att se till att brandlarm och rökdetektorer finns i anslutning till arkivlokalen, flytta datorer och annat stöldbegärligt gods från arkivlokalen och fastställa en arkivorganisation. Barn- och utbildningsförvaltningen begärdes inkomma med en åtgärdsplan senast den 30 september 2019.

6.5. Vår bedömning

Det finns i kommunen ändamålsenliga övergripande styrdokument som i allt väsentligt berör arkiverings- och gallringsprocessen viktigaste delar. Vi kan dock notera att nämndernas arbete med att ta fram enklare arkivförteckningar inte kommit igång. Enligt arkivlagen ska myndigheter upprätta både en arkivbeskrivning och en arkivförteckning.

Det är en brist att handlingar inte har överlämnats till kommunarkivet i tillräcklig utsträckning när en nämnd eller ett bolag har upphört. Det är också en brist att det i nuläget inte finns en heltäckande bild i kommunen huruvida lokalerna lever upp till arkivlagens krav. Det sistnämnda kan åtgärdas genom att arkivmyndigheten fortsätter med sina inspektioner.

Uppgifterna om att det kommunala bolaget inte levererar handlingar till kommunarkivet är besvärande. Kommunen bör i samråd med Tyresö Bostäder AB se över bolagets arkiveringsrutiner.

7. Utlämnande av allmänna handlingar

7.1. Vägledning finns att tillgå vid utlämnande av allmänna handlingar

I handboken för hantering av allmänna handlingar finns riktlinjer för utlämnande av allmänna handlingar. Bland annat behandlas den enskildas rättigheter kopplade till att begära ut handlingar, begränsningar i den rättigheten, vad som avses med att offentliga handlingar ska lämnas ut skyndsamt och formerna för utlämnandet. Vidare finns i handboken en lathund för utlämnande av allmän handling. Lathunden beskriver de olika stegen i processen för utlämnande av en handling och därtill kopplade frågeställningar. Det finns även en beskrivning för hur en handling ska maskeras.

På barn- och utbildningsförvaltningen har registratören tagit fram en kompletterande rutin för utlämnande av allmänna handlingar. Rutinen innehåller ungefär samma information som handboken för hantering av allmänna handlingar. Även på förvaltningen för liv och hälsa finns kompletterande riktlinjer framtagna på tjänstemannanivå. Riktlinjen berör begäran om att få läsa eller få kopia på journal och innehåller information om tillämpliga regler, ansvarsfrågor och utlämnandeförfarandets tillvägagångssätt.

Vem som ska fatta beslut om att inte lämna ut en handling eller enbart delar av en handling regleras genom nämndernas och styrelsens delegationsordningar. Av kommunstyrelsens delegationsordning¹⁶ framgår att ansvarig handläggare har mandat att fatta beslut om utlämnade av en allmän handling. Vid beslut om att inte lämna ut en handling eller uppställande av förbehåll för utlämnade ska detta fattas av kontorschef, kommundirektör eller förvaltningschef. Inom barn- och utbildningsnämndens ansvarsområde ansvarar ansvarig tjänsteman för utlämnade av handling, medan beslut om att inte lämna ut ska fattas av ansvarig tjänsteman och dennes närmsta chef.¹⁷ I arbetsmarknads- och socialnämndens delegationsordning¹⁸ anges att enhetschef ska fatta beslut om att inte lämna ut en allmän handling, delar av en handling eller uppställa förbehåll i samband med utlämnandet. Beslut om att lämna ut eller inte lämna ut handling avseende behandling av personuppgifter ska fattas av sektorchef.

7.2. Justitiekanslern har granskat kommunens hantering av utlämnanden

Under 2019 genomförde Justitiekanslern en granskning av Tyresö kommun och 28 andra kommuners hantering av utlämnade av allmänna handlingar. Justitiekanslern yttrande avser samtliga granskade kommuner som helhet. Tyresö kommun omnämns inte särskilt. Justitiekanslerns övergripande bedömning var att hanteringen av utlämnande av handlingar framstår som rättssäker och effektiv utifrån det underlag kommunerna lämnat.

Av Tyresö kommuns yttrande till Justitiekanslern framgår att kommunen alltid ska ha en tjänsteman på plats som kan ta emot en begäran och även kunna lämna ut handlingar som är offentliga. Rutinen för mottagande av begäran om allmän handling är att den tjänsteman som ansvarar för handlingen gör en första bedömning om handlingen är allmän och om den kan lämnas ut direkt. Om handlingen omfattas av sekretess ger handläggaren ett förhandsbesked till den sökanden att handlingen omfattas av sekretess. Sökande informeras också om rätten att få ett skriftligt, överklagningsbart beslut. Handlingar som omfattas av sekretess kan lämnas ut på plats mot uppvisande av legitimation, om handlingens uppgifter rör den sökande själv. Handlingar som omfattas av sekretess får inte skickas per e-post. När kommunen tar emot uppgifter som omfattas av sekretess per e-post ska uppgifterna skrivas

¹⁶ Antagen 2019-02-05.

¹⁷ Delegationsordningen antogs av nämnden 2019-05-22.

¹⁸ Antagen 2019-01-02.

ut från systemet, raderas från inkorgen och hanteras manuellt. Skickas kopior med sekretessbelagd information per post ska de skickas rekommenderat.

Vid intervju med tjänstemän bekräftas delar av den beskrivning som lämnades till Justitiekanslern. Vidare framkom att det genom systemet Artvise finns möjlighet att registrera och föra statistik över antalet inkomna begäran om utlämnande. Det förekommer dock ingen uppföljning av handläggningstiden för hanteringen av utlämnanden.

För att stärka kunskapen bland kommunens medarbetare om offentlighetsprincipen arbetar kommunjuristen tillsammans med kommunarkivarien med att ta fram ett utbildningsprogram. Utbildningen är tänkt att komplettera en redan existerande kurs i förvaltningsrätt. Det finns inget krav på kommunanställda att genomföra kursen i förvaltningsrätt. Den finns dock tillgänglig för samtliga anställda på kommunens intranät. På kommunens intranät finns även vägledande information om bland annat offentlighetsprincipen och vad som utgör en allmän handling.

7.3. Vår bedömning

Utifrån vår granskning finns inget som tyder på brister i hanteringen kring utlämnande av allmänna handlingar. Det finns i kommunen ändamålsenliga riktlinjer som beskriver processen för utlämnandet och det pågår ett arbete med att ta fram en kurs för kommunanställda i offentlighetsprincipen.

Det bör dock förtydligas att det inom ramen för denna granskning inte har genomförts ett stickprov avseende handläggningstiderna för utlämnande av allmänna handlingar, varför vi inte kan uttala oss om kommunen lever upp till skyndsamhetskravet i tryckfrihetsförordningen.

8. Utformning av sammanträdesprotokoll

8.1. Kommunens ärendehandbok reglerar utformningen av nämndernas protokoll

Tyresö kommun har upprättat en ärendehandbok som består av generella föreskrifter och rutiner för hur dokument ska utformas i kommunen. Ärendehandboken togs fram av Klarspråksgruppen i Tyresö kommun under 2006 på uppdrag av kommunledningen. Handboken reviderades senast i juni 2019. Det är respektive förvaltningschef och nämndordförandes ansvar att se till att ärendehandboken efterföljs. Enligt handboken har kommunkansliet ansvar för ärendehanteringsprocessen och ska bistå förvaltningarnas nämndsekreterare och registratorer med support.

I ärendehandboken finns det särskilda anvisningar för utformandet av protokoll.¹⁹ Vidare beskrivs i ärendehandboken att protokoll ska redovisa vilket beslut som har fattats, beslutsinstans samt yrkanden, beslutsgång och omröstning. Protokollen ska även redovisa närvaron vid sammanträdena, reservationer, särskilda yttranden samt personer som inte deltar i beslut på grund av jäv. Protokollen ska tillkännages på den digitala anslagstavlan på kommunens webbplats. Ärenden ska innehålla en ärendebeskrivning. I Ärendehandboken finns det också en beskrivning av hur beslut ska formuleras.

¹⁹ I det gemensamma reglementet för nämnder i Tyresö kommun finns regler kring nämndernas arbetsformer.

8.2. Granskade protokoll följer i allt väsentligt kommunallagen och lokala regler

I det här avsnittet redovisas iakttagelser från kommunstyrelsen (KS), arbetsmarknads- och socialnämnden (AS) samt barn- och utbildningsnämnden (BUN). Resultatet presenteras tabellen nedan. I tabellen framgår granskningens kontrollområden, revisionskriterium och granskningsresultat med tillhörande kommentar. Granskningen omfattar samtliga protokoll mellan 1 januari 2019 och 8 maj 2019.

Tabellen är färgkodad enligt följande:

- Grön innebär att resultatet är tillfredställande.
- Gul innebär att det finns vissa brister.
- Röd innebär att resultatet inte är tillfredsställande.
- Grå innebär att det kontrollområdet inte varit aktuellt att granska.

Kontrollområde	Revisionskriterium	KS	AS	BUN	Kommentarer
Protokollen redovisar vilka ledamöter och ersättare som tjänstgjort.	KL 5:66				Vår bedömning är att protokollen redovisar vilka ledamöter och ersättare som har tjänstgjort på ett tillfredsställande sätt.
Protokollen redovisar vilka yrkanden som lagts fram och inte tagits tillbaka.	KL 5:67				Enligt kommunallagen ska protokollet för varje ärende redovisa vilka förslag och yrkanden som lagts fram och inte tagits tillbaka. Granskningen visar att BUN saknar yrkanden i samtliga protokoll. I KS och AS protokoll saknas yrkanden i flertalet ärenden. ²⁰
Protokollen redovisar i vilken ordning ordföranden lagt fram förslag till beslut.	KL 5:67				Enligt vår bedömning är granskade protokoll tydliga avseende i vilken ordning ordföranden lagt fram förslag till beslut.
Protokollen redovisar vilka beslut som fattats.	KL 5:67				I samtliga beslutsärenden redovisas vilka beslut som fattats.
Protokollen redovisar vilka ledamöter som deltagit i besluten.	KL 5:67				I samtliga protokoll redovisas vilka ledamöter som deltagit i besluten.

²⁰ Se t.ex. KS sammanträdesprotokoll 2019-04-02 §65 och AS 2019-03-26 §1025.

Kontrollområde	Revisionskriterium	KS	AS	BUN	Kommentarer
Protokollen redovisar genomförda omröstningar och resultatet av dem.	KL 5:67				I samtliga ärenden där omröstningar genomförts redovisas resultatet.
Protokollen redovisar hur ledamöterna har röstat vid de öppna omröstningarna.	KL 5:67				Enligt vår bedömning redovisas hur ledamöterna röstat vid de öppna omröstningarna på ett tillfredsställande sätt.
Protokollen redovisar delegationsbesluten på ett tillfredsställande sätt.	KL 6:40, & kommunens ärendehandbok				Nämnderna och styrelsen redovisar delegationsbesluten i bifogade bilagor till protokollen. Av bilagorna framgår i regel tjänsteperson, datum för beslut, diarienummer och beslut.
Protokollen redovisar reservationer	KL 5:67				I ett av AS sammanträdesprotokoll redovisas en gruppreservation. Enligt kommunens ärendehandbok ska protokollet redovisa namnet och partibeteckningen på den som anmäler gruppreservationen. Det har inte gjorts i ett av AS protokoll. ²¹
Protokollen är justerade	KL 5:69				Protokollen är justerade i enlighet med kommunallagens bestämmelser.
Besluten är tydliga.	Kommunens ärendehandbok				<p>Överlag är besluten i KS, AS och BUN:s sammanträdesprotokoll av god kvalitet. Det förekommer dock stundtals beslut som är otydliga. Nedan ges exempel på beslut som vi bedömer vara otydliga.</p> <p>Enligt kommunens ärendehandbok ska man undvika att i beslutsmeningen enbart hänvisa till en utredning. I ett av KS sammanträdesprotokoll noterar vi att ett beslut som refererar till förslag i en rapport. Förslagen beskrivs inte i protokollets ärendesammanfattning. Rapporten ligger som bilaga till ärendet.²²</p> <p>För att medborgare och andra intressenter fullt ut ska förstå nämndens fattade beslut behövs i regel en beskrivning av ärendet i protokollet. Enligt vår bedömning finns i BUN:s och AS protokoll exempel på ärendebeskrivningar som inte ger tillräckligt med information.²³</p>

²¹ Se sammanträdesprotokoll 2019-04-29 §1031.

²² Se sammanträdesprotokoll 2019-02-05 §34.

²³ Se t.ex. BU 2019-03-27 §37 och AS 2019-01-02 §1005.

Kontrollområde	Revisionskriterium	KS	AS	BUN	Kommenterar
Partibeteckningar redovisas.	Kommunens ärendehandbok				Samtliga protokoll redovisar partibeteckningar.
Beslutsunderlag finns med bland handlingar.	Vår uppfattning				Enligt vår bedömning finns överlag tillräckliga beslutsunderlag med bland möteshandlingarna.

8.3. Vår bedömning

Enligt vår bedömning finns i kommunen ett ändamålsenligt lokalt regelverk för utformningen av nämnders och styrelsers protokoll. Ärendehandboken tillhandahåller i allt väsentligt tydliga och korrekta riktlinjer som tillsammans med ärendemallar ger kommunens nämndsekreterare en god vägledning i framtagandet av protokollen.

Protokollen är överlag förenliga med kommunallagen. Det finns dock ett par punkter som behöver stärkas. För det första kan protokollens ärendebeskrivningar utvecklas. För att medborgare ska få en god inblick i ärendet och nämndens beslut är det viktigt att protokollet innehåller tillräckligt med information. Enligt vår bedömning är vissa ärendebeskrivningar alltför kortfattade. För det andra saknar i flertalet ärenden information om vilka yrkanden och förslag som lagts fram och inte tagits tillbaka. Förslag till beslut framgår visserligen av kallelsen, men kommunallagen gör gällande att denna information ska finnas i protokollet.

9. Svar på revisionsfrågor

Revisionsfråga	Svar
Är protokollen förenliga med kommunallagens bestämmelser?	Delvis. Granskade protokoll är överlag förenliga med kommunallagens bestämmelser. Enligt vår bedömning bör det dock i protokollen framgå information om vilka yrkanden och förslag som lagts fram och inte tagits tillbaka. Denna information saknas i flera granskade protokoll.
Finns lokala regler för utformningen av nämnders och styrelsers protokoll?	Ja. I kommunens ärendehandbok finns regler för hur protokoll ska utformas. Handbokens instruktioner är tydliga och uttömmande.
Ger protokollen tillräcklig information för att förtroendevalda, tjänstemän och medborgare ska förstå vad som beslutats och vilka underlag som ligger till grund för besluten?	Delvis. För att förstå vad som beslutats är inte enbart av betydelse att beslutsformulering är tydlig. Det är också viktigt att det finns en ärendebeskrivning som ger beslutet ett sammanhang. Enligt vår bedömning är vissa ärendebeskrivningar alltför kortfattade.
Finns beslutsunderlag bifogat kallelsorna till nämndernas sammanträden?	Ja. Enligt vår bedömning finns i regel tillräckliga beslutsunderlag bifogade till nämndernas sammanträden.
Finns aktuella och ändamålsenliga styrdokument i kommunen avseende dokumenthantering?	Delvis. Det finns i kommunen styrdokument som etablerar ett övergripande och i allt väsentligt ändamålsenligt regelverk för dokumenthanteringen. Granskningen visar dock att kommunens arbete med dokumenthanteringsplaner behöver stärkas och att

	nämndernas arbete med att ta fram enklare arkivförteckningar inte kommit igång.
Är ansvarsfördelningen och organisationen för dokumenthanteringen ändamålsenlig och i enlighet med kommunens interna regelverk?	Delvis. Ansvaret för dokumenthanteringen är i hög grad decentraliserad till förvaltningarna. Ett sådant organisatoriskt upplägg har både brister och förtjänster. Det är positivt att det finns nätverk för nämndsekreterare och registratorer som kan bidra till att stärka kompetensen bland kommunens personal med registrators- och nämndsekreteraruppgifter. Granskningen visar att flera nämnder saknar en utnämnd arkivredogörare.
Sker diarietföring, arkivering och gallring av allmänna handlingar på ett rättssäkert sätt?	Nej. Vår stickprovsgranskning av kommunens diarietföring visar på utbredda brister. Granskningen visar att handlingar inte diarietförts omgående, att det inte framgår vem som är avsändare/mottagare och att ärenden inte avslutats. Vad gäller arkivering uppger kommunarkivarien att det överlag är god följsamhet gentemot leveranstiderna i dokumenthanteringsplanerna. Rutinerna för arkivering vid nämnders och bolags upphörande har dock tidigare varit bristande. När det kommer till gallring kan vi konstatera att ålderstigna dokumenthanteringsplaner kan medföra en tolkningsproblematik vid gallring av vissa handlingstyper.
Finns tydliga regler och ändamålsenliga rutiner för utlämnande av allmänna handlingar?	Ja. Enligt vår bedömning finns ett tydligt regelverk avseende utlämnande av allmänna handlingar både på kommunövergripande nivå och på förvaltningsnivå. Handläggningstiderna för utlämnanden har inte stickprovsgranskats och kommuner samlar inte in statistik avseende detta, varför vi inte kan uttala oss om kommunen lever upp till skyndsamhetskravet i tryckfrihetsförordningen.
Utövar arkivmyndigheten en tillräcklig tillsyn av kommunens arkivvård?	Ja. Enligt rutinen för arkiv- och informationsförvaltning bör tre av kommunens myndigheter inspekteras årligen. Under 2019 har en inspektion genomförts. Av inspektionsrapporten framgår att relevanta områden granskats, att rekommendationer och krav ställts på berörd förvaltning samt att en åtgärdsplan ska delges arkivmyndigheten.

Tyresö den 2 oktober 2019

Herman Rask
EY

10. Källförteckning

Intervjupersoner

- Arkivansvarig, förvaltningen för liv och hälsa
- Kanslichef, kommunstyrelseförvaltningen
- Kommunarkivarie
- Kommunjurist
- Kommunsekreterare
- Registrator och arkivarie, barn- och utbildningsförvaltningen
- Registrator, förvaltningen för liv och hälsa
- Stabschef, barn- och utbildningsförvaltningen
- Stabschef, förvaltningen för liv och hälsa
- Utredare och nämndsekreterare, barn- och utbildningsförvaltningen

Dokument

- Arbetsbeskrivning för arbetsmarknads- och socialnämnden
- Arbetsbeskrivning för kommunstyrelsen
- Arbetsbeskrivning för barn- och utbildningsnämnden
- Begäran om allmän handling, barn- och utbildningsförvaltningen
- Delegationsordning för arbetsmarknads- och socialnämnden
- Delegationsordning för kommunstyrelsen
- Delegationsordning för barn- och utbildningsnämnden
- Faxrutiner för hälso- och sjukvården i vård- och omsorgsboende
- Förstudie E-arkiv – Slutrapport
- Gallring av diarieförda ärenden och leverans till kommunarkivet, barn- och utbildningsförvaltningen
- Gymnasie- och arbetsmarknadsnämndens dokumenthanteringsplan
- Handbok för hantering av allmänna handlingar
- Leveransansvarig för socialjournal inom Äldreomsorgen och verksamheter för personer med funktionsnedsättning till socialförvaltningens närarkiv gällande fr.o.m. 1 januari 2014
- Leveransansvisning för hälso- och sjukvårdsjournal (HSL) till socialförvaltningens närarkiv gällande fr.o.m. 1 januari 2014
- Postöppning – rutin för registrator, barn- och utbildningsförvaltningen
- Registrering av handlingar från förtroendevalda, , barn- och utbildningsförvaltningen
- Riktlinje för begäran om att få läsa eller på kopia på journal
- Riktlinje för dokumentation och informationsöverföring (Dnr 0187/11-014)
- Riktlinje för loggkontroll enligt informationshantering och journalföring i hälso- och sjukvårdsdokumentation
- Riktlinje för omvårdsjournalens innehåll och ordning vid central arkivering
- Riktlinje för vad som alltid ska finnas i pappersform vid driftsstopp i journalsystem
- Rutin för arkiv- och informationsförvaltning
- Samtliga granskade nämnders protokoll mellan 1 januari 2019 och 8 maj 2019
- Socialnämndens dokumenthanteringsplan
- Tyresö kommuns hantering av utlämnade av allmän handling, Yttrande till JK

- Tyresö kommuns riktlinjer för hantering av e-post
- Ärendehandboken – rutiner för hur vi handlägger ärenden och utformar beslutsunderlag