

## Arkivering och hantering av allmänna handlingar – översiktlig granskningsrapport.

### Bakgrund

Ingen revisionell granskning av detta område finns tillgänglig under åren 2015 och framåt. Granskning av kommunstyrelsens uppsiktspflicht har skett mer än en gång, men har inte omfattat arkivering och hantering av allmänna handlingar och ej heller kommunstyrelsens arbete inom ramen för sitt uppdrag som arkivmyndighet.

Dagliga arbetsuppgifter för diarietföring och hantering av handlingar skall utföras av KSF. Under en tid har personalomsättningen inom registraturen varit hög (uppemot 100% för vissa funktioner) och verksamheten har nödortfört upprätthållits med hjälp av (ibland två) konsulter, till anmärkningsvärt höga kostnader. Nyanställningar har skett, men introduktionen av dessa i arbetsuppgifterna har varit otillräcklig, med illa fungerande registratur som följd.

Även verksamheten med e-Arkivering i det för ändamålet anskaffade arkivsystemet Documaster avslutades på grund av utebliven nyrekrytering efter att tidigare e-Arkivarie sagt upp sig.

De brister avseende revisorernas hantering av allmänna handlingar som jag identifierade och beskrev hösten 2019 kvarstår. Ansvaret för att åtgärda dessa åvilar revisorerna, men kan inte genomföras utan samarbete med KSF. KSF har dock inte under de gångna åren kunnat delta i ett sådant samarbete på grund av resursbrist.

Enligt uppgift från tidigare arkivarie använder inte skolorna diariesystemet W3D3 utan de hanterar handlingarna på annat sätt. Hur detta rent praktiskt genomförs är oklart – registraturen har ej kunnat svara på frågor om detta.

Avseende email, som har ett innehåll som medför att de ska anses vara allmänna handlingar, är det svårt att kartlägga hur dessa långtidsarkiveras tillsammans med handlingar, som producerats som PDF eller i något av formaten i Office 365 eller som inkommit i dessa eller annat digitalt filformat. Mail lagras initialt i användarnas Outlook-mappar och arkiveras därefter i Exchange och i mailloggar. Kommunövergripande rutiner för långtidsarkivering förefaller saknas liksom internrevision för att säkerställa att kommunens processer följs. Se även separat granskning av internkontroll och internrevision.

Det är i kommunen upp till enskild tjänstepersonal att ombesörja och bevaka att såväl diarietföring som långtidsarkivering genomförs i enlighet med tillämpliga lagar och reglementen. Även om detta brister även i andra kommuner och myndigheter, så innebär det likväl att nämnderna och KS i Huddinge kommun inte har tillräcklig kontroll avseende detta. KL 12 kap. Revision §2 ålägger revisorerna att pröva om den interna kontrollen som görs inom nämnderna är tillräcklig och någon annan slutsats än att så inte är fallet kan inte dras.

## **Arkivlagen i kort sammanfattning.**

Arkivlagens grundprincip är att de handlingar som ”inte innehåller information av mindre vikt” ska lagras i 10 år eller för all framtid. Innan långtidslagring sker får och bör gallring ske och Arkivlagen beskriver vad som ska beaktas i samband med detta. I huvudsak innebär detta att styrdokument, planer, protokoll, rapporter, brev och email, beskrivningar, presentationer och informationsmaterial, handlingar från upphandlingar och inköp ska långtidsarkiveras, liksom merparten av andra handlingar som är del av diarieförda ärenden. Allt som är diariefört ska dock inte slutförvaras – man ska rensa ut sådant som är mindre väsentligt innan man flyttar dokumenten från W3D3 till slutarkivet i enlighet med gallringsföreskrifter som kommuner och regioner själva fastställer.

## **Offentlighets- och sekretesslagen - AVDELNING II.**

### **MYNDIGHETERS HANTERING AV ALLMÄNNA HANDLINGAR.**

Här skrivs en del om allmänna åtgärder för att underlätta sökande efter allmänna handlingar. En myndighet ska ta hänsyn till rätten att ta del av allmänna handlingar när den organiserar hanteringen av sådana handlingar och vid övrig hantering av allmänna handlingar.

Myndigheten ska särskilt se till att allmänna handlingar kan lämnas ut skyndsamt, att allmänna handlingar kan skiljas från andra handlingar och att vid automatiserad behandling av uppgifter hos myndigheten ska de ordnas med beaktande av det intresse som enskilda kan ha av att själva utnyttja tekniska hjälpmedel hos myndigheten för att ta del av allmänna handlingar.

En myndighet ska vidare särskilt beakta att enskilda bör ges goda möjligheter att söka allmänna handlingar, att det bör framgå när uppgifter har tillförts en allmän handling och, om de har ändrats eller gallrats, vid vilken tidpunkt detta har skett, samt att allmänna handlingar inte bör innehålla förkortningar, koder eller liknande som kan försvåra insynen enligt tryckfrihetsförordningen.

Varje myndighet ska upprätta en beskrivning som ger information om

1. myndighetens organisation och verksamhet i syfte att underlätta sökande efter allmänna handlingar,
2. register, förteckningar eller annat stöd för sökning i myndighetens allmänna handlingar,
3. tekniska hjälpmedel som enskilda själva kan få använda hos myndigheten för att ta del av allmänna handlingar,
4. vem hos myndigheten som kan lämna närmare upplysningar om myndighetens allmänna handlingar, deras användning och sökmöjligheter,
5. vilka bestämmelser om sekretess som myndigheten vanligen tillämpar på uppgifter i sina handlingar,
6. uppgifter som myndigheten regelbundet hämtar från eller lämnar till andra samt hur och när detta sker, och

7. myndighetens rätt till försäljning av personuppgifter.

**Arkivreglementet för Huddinge kommun HKF 9310** innehåller bestämmelser som utgör tillägg till arkivlagen och arkivförordningen.

Av detta reglemente framgår att Kommunstyrelsen är arkivmyndighet med ett övergripande ansvar för kommunens arkivbildning och arkivvård.

Kommunarkivet är arkivmyndighetens verkställande organ och ska:

- Utöva tillsyn över myndigheternas arkivvård enligt lag
- Förvara och vårda arkiv som den övertagit till följd av lag eller efter
- överenskommelse
- Lämna rekommendationer kring metoder, materiel och skydd rörande
- arkivvården
- Allmänt följa utvecklingen inom arkiv- och dokumenthantering
- Ge råd kring hantering av arkiv till kommunens förvaltningar och företag
- Fatta beslut om bildande av arkiv

Enligt reglementet är varje myndighet en egen arkivbildare och ansvarar för att dess arkiv vårdas enligt arkivlagen till dess att handlingarna överlämnas till kommunarkivet. Myndigheten ska säkerställa att förvaltningen har en ändamålsenlig organisation och ansvarsfördelning. Detta innebär att det hos myndigheten ska finnas arkivansvarig och dokumentsamordnare för fullgörande av arkivuppgifter.

Varje myndighet ska i samråd med kommunarkivet redovisa sitt arkiv, dels genom information om vilka slag av handlingar som kan finnas och hur arkivet är organiserat (arkivbeskrivning), dels i en systematisk förteckning över de handlingar som förvaras i myndighetens arkiv (arkivförteckning). Samtliga allmänna handlingar ska redovisas, oavsett media.

Varje myndighet ska i samråd med kommunarkivet upprätta en plan som beskriver myndighetens handlingar och hur dessa hanteras (informationshanteringsplan). Informationshanteringsplanen fastställer bevarande/gallringsnivåerna per verksamhetsområde och verksamhetssystem. I planen fastställs grunden till systematiken i myndighetens arkivbeskrivning och arkivförteckning.

När arkivhandlingar inte längre behövs för den löpande verksamheten hos en myndighet ska de, efter överenskommelse med arkivmyndigheten, övertas av kommunarkivet för fortsatt vård. Av informationshanteringsplanen ska framgå när så ska ske. Slutlig förvaring av kommunala uppgifter ska ske i kommunarkivet.

## **Nuläge**

**Huddinges kommunrevisor** saknar en dokumenthanteringsplan och en hantering av handlingar som svarar upp mot Arkivlagen.

Allmänna handlingar i revisionsuppdraget är uppdragsbeskrivningar, förslag på uppdragsbeskrivningar (=offerter), skrivelser till och från revisionen till annan än kommunen, missivskrivelser mellan kommunen och revisionen (båda vägar), minnesanteckningar från revisionsmöten, beslutsprotokoll från revisionsmöten,

email mellan revisorerna via huddinge.se, email till och från revisionen till annan än kommunen och informationsmaterial som tagits fram av revisionen (presentationer, infoblad etc.)

Bristerna består i att revisorerna inte diarieför sina handlingar och har inte heller annat system som ger liknande funktionalitet som ett diariesystem innehåller. Ingen versionshantering av dokument finns, lagringen av handlingar är utspridd på olika datorer och filsystem. Revisorerna har ingen rutin och resurs för att systematiskt registrera allmänna handlingar när de har inkommit eller upprättats. Revisorerna har ingen rutin eller resurs för att dokumentera när uppgifter har tillförts en allmän handling och, om de har ändrats eller gallrats, vid vilken tidpunkt detta har skett. Revisorerna har inget långtidsarkiv och var allmänna handlingar från tidigare mandatperioders revisorer finns är okänt.

En del dokument lagras på kommunens servrar på den digitala arbetsytan, men inte allt och inte på ett sätt som gör det möjligt att effektivt och säkert söka på innehållet. All lagring är hierarkiskt ordnat, dokumentnamnen är ofta likartade och inga söknycklar eller metataggar finns. Dokument som på ett eller annat sätt är relaterat till en viss granskning kan finnas på ett tvåsiffrigt antal filkataloger och ingen av revisorerna vet säkert var. Revisorerna är av KSF förhindrade att själva åtgärda problematiken till följd av att de inte tilldelas erforderliga behörigheter av IT-enheten.

OSL:s krav på att allmänna handlingar ska lagras så att de kan lämnas ut med skyndsamhet och tydligt kan skiljas från andra handlingar uppfylles ej. Även OSL:s krav på att enskild själv med hjälp av tekniska hjälpmedel ska kunna ta del av handlingarna uppfylls ej.

Fler tillkortakommanden är att email inte lagras tillsammans med de dokument som tillhör samma ärende/ämne samt att i Outlook finns algoritmer som flyttar email efter viss tid till Exchangeservern, vilket skapar ytterligare röra bland handlingarna.

**Historik bakom nuvarande situation är att 2016-12-12** beställde förra mandatperiodens kommunrevisorer från kommunens IT-enhet ett upplägg för digitaliserad hantering och lagring av kommunrevisorernas interna handlingar.

Motiv för beställningen var att en ny digital lösning behövs för att revisionens arbete ska kunna ske effektivt och enkelt samt för att förbättra kontinuiteten. Av beställningsunderlaget framgår vidare att kommunrevisorerna ville ha en samlad och digitaliserad lagring med enkel åtkomst för att kunna arbeta mer effektivt och säkert. Äldre granskningar, revisionskrivelser och nämndernas svar måste säkras digitalt och vara lätt åtkomliga för revisorerna och även därmed lätta att kunna tas fram vid externa förfrågningar. Åtkomst till äldre handlingar bedömdes vara viktigt för en fullgod kontinuitet i revisorernas arbete.

Konkreta krav i beställningen var att revisorerna själva skulle kunna bestämma hur det lagrade materialet redovisas beroende på givna kriterier vid en sökning. Sökning på en viss nämnd och viss typ av handlingar från och med ett visst år och framåt var ett skallkrav liksom sökning av samtliga granskningar revisorerna gjort ett visst år och till dessa tillhörande övriga dokument såsom revisionskrivelse,

infoblad och nämndens svar. Handlingarna skulle även kunna sorteras på bestämda verksamhetsår, avse en och samma nämnd och så vidare. Mappstrukturen skulle kunna förändras vid behov av revisorerna själva.

Av beställningen framgår inte hur dåvarande revisorer ville tillgodose arkivlagens och OSL:s krav på lagring. Konstateras kan att beställningen som lades 2016 var ogenomtänkt och amatörmässig samt att det som kommunens IT-enhet levererade var bristfälligt och oprofessionellt.

I januari 2019 anskaffade revisorerna via kommunens IT-enhet PC med delar av Office 365 och fick också tillgång till en s.k. digital arbetsyta bestående av ett antal mappar på kommunens servrar. I denna digitala arbetsyta kan revisorerna läsa och ladda ner dokument från dessa mappar, men inte själva fritt lagra dokument eller lägga till/ta bort undermappar.

### **Kommunens hantering av allmänna handlingar**

Kommunens hantering av allmänna handlingar sker på olika sätt. Diariesystemet W3D3 används av KS och nämnder för handlingar som bedöms vara allmänna och omfattas av OSL och Arkivlagen. Diarieföring av email sker inte systematiskt utan genom enskilda tjänstepersoners försorg vilket i sig inte är fel, men eftersom internrevision eller liknande kommunövergripande regelefterlevnadsfunktion saknas i kommunen, så innebär det betydande risk för att detta inte sker korrekt.

I vilken omfattning email som utgör allmän handling diarieförs är okänt. Min bedömning är att detta inte sker på ett konsekvent och systematiskt sätt på grund av avsaknaden av internrevision i kommunen samt att detta medför att nämnderna och KS har otillräcklig kontroll av detta.

Varken Arkivlagen eller OSL kräver uttryckligen att hantering av allmänna handlingar sker i ett diariesystem. Det är således tillåtet att hantera sina handlingar på annat sätt förutsatt att de båda lagarnas funktionella krav uppfylles. Dock behövs system och rutiner för att hantera personuppgifter enligt GDPR-reglerna och med beaktande av ”Cloud Act”, dvs den lag i USA som innebär att amerikanska myndigheter ska ges tillgång även till data som lagras av amerikanska företag i USA och utomlands. Cloud Act innebär att amerikanska staten har möjlighet att kräva ut större mängder data som innebär tillgång, läsning och utlämning av europeiska medborgares personuppgifter och annan data.

Som påtalats ovan använder inte skolorna diariesystemet W3D3 utan hanterar handlingarna på annat sätt. Hur detta rent praktiskt genomförs är oklart. Även om det finns styrdokument som beskriver hur det borde ske finns ingen samlad information om hur det sker.

### **Min bedömning är att en fördjupad granskning av detta är befogad.**

Eftersom det inte finns dokumentation om - och styrdokument för - hur email som har ett innehåll som medför att de ska anses vara allmänna handlingar arkiveras, behöver det även granskas hur och om dessa långtidsarkiveras tillsammans med de handlingar som producerats i PDF-format eller i något av formaten i Office 365 eller som inkommit till kommunen i dessa eller annat digitalt filformat.

Skrivningarna i OSL om beaktande av det intresse som enskilda kan ha av att själva utnyttja tekniska hjälpmedel hos myndigheten för att ta del av allmänna handlingar samt kravet att särskilt beakta att enskilda bör ges goda möjligheter att söka allmänna handlingar är gjorda för lång tid sedan och man kan därför se tolkningar som att det innebär att det ska finnas en terminal i kommunhuset som enskilda kan få använda.

**Min bedömning är att detta synsätt är förlegat och alltför begränsat i nuvarande digitala samhälle.** Rimligen bör sökningar i kommunens arkiv kunna ske på sätt som liknar de som är gängse i internet. Allt fler invånare har vana och är kunniga i att söka i metadatabaser och det är därför högst rimligt att kommunen tillhandahåller tillgång till sina handlingar på liknande sätt.

## **Om arkivmyndighet**

Kommunstyrelsen är Arkivmyndighet även för revisionen och samma tjänsteperson är dataskyddsombudsman för både kommunen och revisionen.

### **Arkivmyndigheters ansvar**

- Arkivmyndigheten ska enligt 7 § arkivlagen utöva tillsyn över att myndigheterna fullgör sina skyldigheter enligt 3-6 §§ samma lag. Här ingår praktiskt taget alla moment i myndighetens dokumenthantering och arkivbildning. Arkivmyndighetens tillsyn skall enligt 5 § arkivförordningen utövas genom regelbunden inspektion hos myndigheterna. Vid sådana besök är det lämpligt att den som genomför inspektionen gör fortlöpande och systematiska noteringar, som är tillgängliga även för myndighetens egen personal.
- Arkivmyndigheten ska även utöva tillsyn över kommunala företag där kommunen eller landstinget har ett rättsligt bestämmande inflytande (definieras i 2 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen). Det av fullmäktige antagna arkivreglementet gäller inte automatiskt för kommunala företag, läs mer här. Det man vill ska gälla för kommunala företag ska anges i ägardirektivet eller i bolagsordningen.
- Arkivlagen är entydig när det gäller ansvarsfördelningen mellan arkivmyndigheten och förvaltningsmyndigheterna. Samtliga myndigheter och kommunala företag ansvarar för sina allmänna handlingar. I ansvaret ligger att registrera de allmänna handlingarna och välja lämpliga material och metoder för deras upprättande, fastställa vad som ska tillhöra arkivet, beskriva och förteckna arkivet, besluta om och verkställa eventuell gallring samt vårda de allmänna handlingarna och hålla dessa tillgängliga för allmänheten.

### **Kommunen och arkivmyndighetsansvaret**

Huruvida kommunstyrelsen i Huddinge genom åren har utövat tillsyn i egenskap av arkivmyndighet är okänt. Ingen dokumentation har dock kunnat hittas som redovisar sådana inspektioner som en arkivmyndighet är skyldig att regelbundet genomföra. Tillfrågade personers bedömning är att ingen inspektion av detta slag har skett det senaste decenniet.

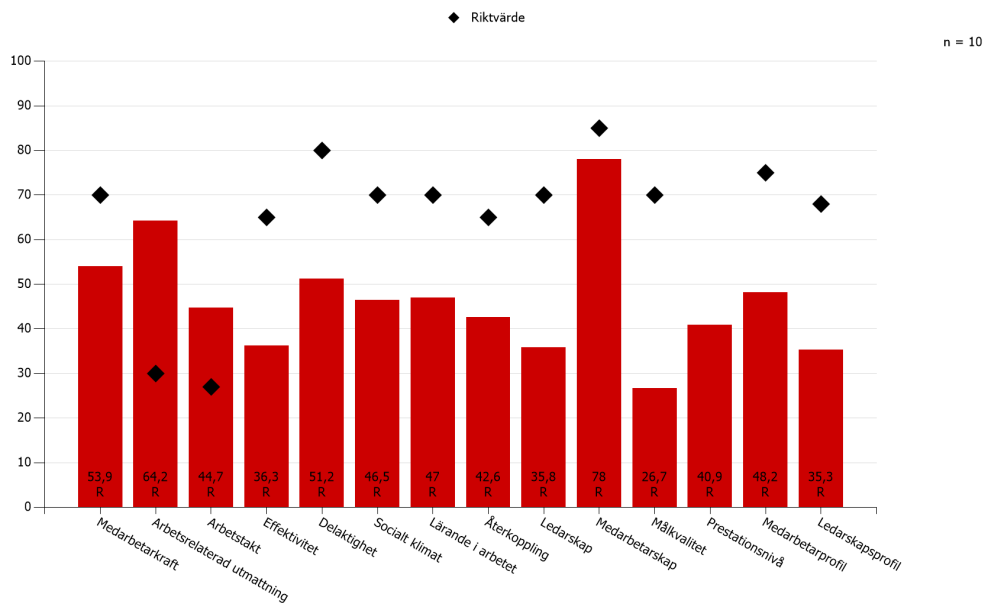
KPMG:s granskning av kommunstyrelsens uppsiktsplikt som ingick i 2018 års revisionsplan missade att granska hur KS genomför(de) sitt ansvar som arkivmyndighet. KPMG:s granskning av samma ämne som ingick i 2022 års granskningsplan för Revisionsgrupp 1 har likaledes missat aspekterna på KS roll som arkivmyndighet. Orsak till detta återstår att utreda, men det förefaller vara uppenbart att KPMG:s granskningar har kvalitetsbrister.

Ovan beskrivna brister i revisorernas hantering av allmänna handlingar visar dock tydligt att KS inte genomfört de inspektioner och andra åtgärder som den är förpliktad till enligt lagstiftningen. Sannolikt har detta inte heller skett avseende förvaltningarna (inkl. skolorna) och de kommunala bolagen.

Det överordnade och politiska ansvaret på de senaste årens missförhållanden vilar på den avgående kommunstyrelsen – i första hand KS presidium. I av KF beslutade ”Mål och budget” ingår att kommunen skall vara en aktiv arbetsgivare. En förstudie och analys genomförd inom ramen för mitt revisionsuppdrag visade att Huddinge är måttligt attraktiv som arbetsgivare utifrån kommunens eget sätt att mäta, att betydande problem förelåg avseende rekrytering av ett flertal personalkategorier, samt brister avseende kommunens arbete med sitt arbetsgivarvarumärke. Utan goda ledare, samt kompetenta och erfarna medarbetare, fungerar kommunen dåligt.

Operativt ansvarig för de ovan beskrivna bristerna är kommundirektören, som även direkt bär ansvar för den närmast katastrofala situationen inom registraturen. Denna slutsats stärks av utfallet av medarbetarenkäten för den administrativa enheten inom KSF som visas i nedanstående graf.

Grafen visar på förbättringsområden inom den administrativa sektionen per januari 2022. Alla områden är röda och ligger långt ifrån riktvärdena. Detta indikerar allvarliga brister i ledarskapet. Ansvaret för missförhållandena åvilar kommundirektören och den avgående kommunstyrelsens ledning. Missförhållandena torde även förklara den skyhöga personalomsättningen inom sektionen avseende såväl chefer som medarbetare.



## Slutsatser

- KSF har genomfört arbetet med arkivering och hantering av allmänna handlingar på ett bristfälligt sätt.
- Avgående KS har inte bemannat KSF på ett adekvat sätt avseende resurser och ledningskompetens för att verksamheten ska kunna genomföras med godtagbar kvalitet
- Avgående KS har inte genomfört det arbete som enligt svensk lag åvilar en arkivmyndighet.
- Avgående KS har misslyckats med att nå målet att KSF ska vara attraktiv arbetsgivare.
- Avgående KS har brustit i sin kontroll och styrning av kommundirektörens arbete.

## Rekommendationer

Tillträdande kommunstyrelse rekommenderas att i närtid vidta erforderliga och kraftfulla åtgärder för att säkerställa att hanteringen av allmänna handlingar dels lever upp till kraven i OSL och Arkivlagen, dels moderniseras så att den ger invånare och media tillgång till handlingarna på ett transparent och effektivt sätt.

Tillträdande kommunstyrelse rekommenderas vidare att i närtid vidta erforderliga och kraftfulla åtgärder för att säkerställa att KF:s mål att kommunen ska vara en attraktiv arbetsgivare uppfylls.

Denna granskning har utförts av kommunrevisor Klas Hamrin, faktagranskats av kommunen och kvalitetsgranskats av sakkunniga biträdet Arne Svensson

2023-01-12

Klas Hamrin