

Handläggare  
Grapp Lena

Datum  
2018-10-25

Diarienummer  
KSN-2018-0699

Kommunstyrelsen

## Yttrande över kommunrevisionens granskning av kommunens rutiner kring offentlighetsprincipen

### Förslag till beslut

Kommunstyrelsen föreslås besluta

att avge yttrande till kommunrevisionen enligt ärendets **bilaga 1**.

### Ärendet

Kommunrevisionen har överlämnat rapporten Granskning av kommunens rutiner kring offentlighetsprincipen för yttrande senast den 31 oktober 2018, **bilaga 2**.

### Beredning

Ärendet har beretts av kommunledningskontoret.

### Föredragning

Kommunrevisionen har granskat om kommunen har beslutade och ändamålsenligt rutiner rörande offentlighetsprincipen. Granskningen visar att kommunen har beslutade och ändamålsenliga rutiner som säkerställer allmänhetens rätt att ta del av allmänna handlingar. Kommunrevisionen föreslår dock vissa åtgärder för att förbättra rutinerna för att ännu bättre leva upp till offentlighetsprincipen. Det handlar om att kommunstyrelsen ska säkerställa att alla nämnder har beskrivningar av allmänna handlingar, att kommunstyrelsen fortsätter utveckla utbildningsutbudet för både tjänstepersoner och förtroendevalda samt att kommunstyrelsen fullföljer och utför sitt uppdrag som tillsynsmyndighet i arkivfrågor utifrån den processkartläggning som har genomförts.

I förslaget till yttrande noterar kommunstyrelsen att revisionens samlade bedömning är att det finns beslutade och ändamålsenliga rutiner som säkerställer allmänhetens rätt att ta del av allmänna handlingar. Därefter följer en redogörelse för det arbete som pågår, bl.a. projektet Modern informationsförvaltning och kommande utbildningsinsatser för såväl förtroendevalda och tjänstepersoner. Av svaret framgår också att det pågår arbete med att färdigställa samtliga nämnders beskrivningar av allmänna handlingar.

### Ekonomiska konsekvenser

Inte aktuellt i ärendet.

Kommunledningskontoret

Joachim Danielsson  
Stadsdirektör

Ola Hägglund  
T.f. chef för kommunledningskontoret

Handläggare  
Grapp Lena

Datum  
2018-10-25

Diarienummer  
KSN-2018-0699

Kommunrevisionen

## Yttrande över kommunrevisionens granskning av kommunens rutiner kring offentlighetsprincipen

Kommunstyrelsen vill inledningsvis notera att resultatet av kommunrevisionens granskning visar att kommunen har beslutade och ändamålsenliga rutiner som säkerställer allmänhetens rätt att ta del av allmänna handlingar.

God offentlighetsstruktur utgör en del av det som går under den samlade benämningen informationsförvaltning. Inom kommunledningskontoret förs ett proaktivt arbete med att kvalitetssäkra kommunens informationsförvaltning, bl.a. när det gäller it-stöd för hantering av kommunens information. Arbetet med att upprätthålla och utveckla ändamålsenliga rutiner är ständigt pågående.

För närvarande pågår projektet *Modern informationsförvaltning* som består av olika underprojekt där syftet är att förbättra och modernisera arbetsprocesser och göra dem digitala. Kommunstyrelsen bedömer att detta kommer att bidra till förbättringar kommunens offentlighetsstruktur blir ännu bättre.

Det pågår ett arbete med att färdigställa samtliga nämnders beskrivning av allmänna handlingar. Arbetet väntas vara klart under 2019.

Vidare kommer utbildningar i informationsförvaltning att genomföras första kvartalet 2019 för de nyvalda nämnderna och styrelserna i de helägda bolagen. Vissa av utbildningarna kommer att vara gemensamma medan andra kommer att vara verksamhetsspecifika och utformas i samråd med berörda förvaltningar. Såväl förtroendevalda och tjänstepersoner kommer också att erbjudas regelbundna utbildningar i informationsförvaltning och offentlighetsprincipen.

Kommunstyrelsen

Erik Pelling  
Kommunstyrelsens ordförande

Ingela Persson  
Sekreterare

UPPSALA KOMMUN  
REVISORERNA

2018-06-15

Kommunstyrelsen

Kommunfullmäktige för kännedom  
Samtliga nämnder för kännedom

## Offentlighetsprincipen

KPMG har av Uppsala kommuns revisorer fått i uppdrag att granska om kommunen har beslutade och ändamålsenliga rutiner rörande offentlighetsprincipen. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2018. Efter genomfört uppdrag är vår sammantagna bedömning att Uppsala kommun har beslutade och ändamålsenliga rutiner som säkerställer allmänhetens rätt att ta del av allmänna handlingar. Det finns dock förbättringsområden för att förbättra rutinerna för fullgörande av offentlighetsprincipen ytterligare.

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi att kommunstyrelsen:

- Säkerställer att alla nämnder färdigställer en beskrivning av allmänna handlingar.
- Fortsätter att utveckla utbildningsutbudet inom kommunen för både verksamheterna och de förtroendevalda politikerna, exempelvis genom:
  - Repetitions- och påbyggnadsutbildning för dem som arbetat några år.
  - Verksamhetsspecifika utbildningar.
  - Regelbundna utbildningsinsatser som erbjuds under hela mandatperioden för de förtroendevalda politikerna.
- Utifrån den processkartläggning som genomförts, fullföljer och utför sitt uppdrag som tillsynsmyndighet i arkivfrågor.

Revisionen begär yttrande över revisionens iakttagelser, utifrån följande frågeställningar, senast 2018-10-31 till [kommunrevisionen@ uppsala.se](mailto:kommunrevisionen@ uppsala.se) och till det sakkunniga biträdet, [bo.adel@kpmg.se](mailto:bo.adel@kpmg.se).

- Med avseende på den genomförda granskningen, vilka åtgärder avser ni att genomföra i syfte att komma tillrätta med de påtalade bristerna?
- Under vilken tidsperiod avser ni att genomföra dessa åtgärder?
- Hur kommer ni att avläsa effekten av dessa åtgärder?
- Hur kommer dessa åtgärder att påverka innehållet i nästa revision av internkontrollplanen?
- Om ni inte anser att revisionens granskning behöver besvaras eller att den har aktuell bäring på ert nuvarande arbete vänligen utveckla skälen till er bedömning.

För kommunrevisionen



Karolina Larfors, ordförande



# Granskning av kommunens rutiner kring offentlighetsprincipen

Rapport

Uppsala kommun

KPMG AB

2018-06-15

Antal sidor 14



Uppsala kommun  
Granskning av kommunens rutiner kring offentlighetsprincipen

2018-06-15

## Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Inledning/bakgrund	3
2.1	Syfte, revisionsfråga och avgränsning	3
2.2	Revisionskriterier	4
2.3	Metod	4
3	Resultat av granskningen	5
3.1	Organisation	5
3.2	Styrande dokument	5
3.3	Utlämnande av allmän handling	7
3.4	Arkivorganisation	9
3.5	Utbildning	11
3.6	Slutsats och rekommendationer	12



Uppsala kommun  
Granskning av kommunens rutiner kring offentlighetsprincipen

2018-06-15

## 1 Sammanfattning

Uppsala kommun är den fjärde största kommunen i Sverige med 219 914 innevånare. Det medför att kommunen har ett omfattande flöde av handlingar som hanteras inom kommunen men som även inkommer från medborgare och andra myndigheter, organisationer samt företag.

För en kommun, och andra offentliga organ, ställs särskilda krav på ordningen av handlingar eftersom en handling som förvaras hos kommunen i regel är att ses som allmän. Offentlighetsprincipen innebär att kommunen ska, till den som begär, lämna ut allmänna handlingar, om det inte finns tillämpliga sekretessbestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen<sup>1</sup>. Teknik såsom e-post och annan elektronisk kommunikation ställer både ökade krav på rutinerna men kan också underlätta hanteringen av handlingar.

Uppsala kommuns revisorer bedömer att det med hänsyn till det omfattande flödet av handlingar och att handlingar kan upprättas, inkomma samt förvaras på många olika sätt kan finnas en risk för att kommunen inte klarar av att säkerställa allmänhetens rätt att ta del av allmänna handlingar. Det är väsentligt att rutinerna fungerar för att kommunen ska klara att lämna ut allmänna handlingar enligt gällande lagstiftning samt i övrigt ha effektiva rutiner som stödjer ärendehantering.

Granskningen visar att Uppsala kommun har genomfört en omorganisering och skapat en mer centraliserad funktion, staben för kansli. I staben för kansli finns nu nämndsekreterarna, registratorerna, arkivarier samt jurister samlade. Alla dessa funktioner har betydande kunskap och en viktig roll i ärendehantering och de har en rådgivande funktion för alla kommunanställda.

Vår sammanlagda bedömning är att Uppsala kommun har beslutade och ändamålsenliga rutiner som säkerställer allmänhetens rätt att ta del av allmänna handlingar. Det finns dock förbättringsområden för att förbättra rutinerna kring offentlighetsprincipen ytterligare.

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi att kommunstyrelsen:

- Säkerställer att alla nämnder färdigställer en beskrivning av allmänna handlingar.
- Fortsätter att utveckla utbildningsutbudet inom kommunen för både verksamheterna och de förtroendevalda politikerna, exempelvis genom:
  - Repetition- och påbyggnadsutbildning för dem som arbetat några år
  - Verksamhetsspecifika utbildningar
  - Regelbundna utbildningsinsatser som erbjuds under hela mandatperioden för de förtroendevalda politikerna.
- Säkerställer, utifrån den processkartläggning som genomförts, att de fullföljer och utför sitt uppdrag som tillsynsmyndighet i arkivfrågor.

<sup>1</sup> Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) (OSL)



Uppsala kommun  
Granskning av kommunens rutiner kring offentlighetsprincipen

2018-06-15

## 2 Inledning/bakgrund

I en kommun är flödet av handlingar omfattande. Handlingar inkommer från och skickas till medborgare och myndigheter samt hanteras mellan nämnder och förvaltningar. Med en handling avses i princip ett dokument, och formen kan vara såväl i pappersform som är läsbart enbart med teknisk utrustning eller uppgifter som lagars elektroniskt.

För en kommun, och andra offentliga organ, ställs särskilda krav på ordningen av handlingar eftersom en handling som förvaras hos kommunen är allmän. Offentlighetsprincipen innebär att kommunen ska, till den som begär, lämna ut allmänna handlingar, om det inte finns tillämpliga sekretessbestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen. Teknik såsom e-post och annan elektronisk kommunikation ställer både krav på rutinerna men kan också underlätta hanteringen av handlingarna.

Uppsala kommuns revisorer bedömer att med hänsyn till det omfattande flödet av handlingar och att handlingar kan upprättas, inkomma samt förvaras på många olika sätt kan finnas en risk för att kommunen inte klarar att säkerställa allmänhetens rätt att ta del av allmänna handlingar. Det är väsentligt att rutinerna fungerar för att kommunen ska klara att lämna ut allmänna handlingar enligt gällande lagstiftning samt i övrigt ha effektiva rutiner som stödjer ärendehantering.

### 2.1 Syfte, revisionsfråga och avgränsning

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunen har beslutade och ändamålsenliga rutiner som säkerställer allmänhetens rätt att ta del av allmänna handlingar.

Granskningen ska besvara följande revisionsfrågor:

- Säkerställer reglemente och andra beslutade rutiner allmänhetens rätt att ta del av allmänna handlingar?
- Fullgör kommunstyrelsen eller den styrelse/nämnd som kommunfullmäktige utsett sin skyldighet som arkivmyndighet, d.v.s. utövar tillsyn över att övriga kommunala organ fullgör sina skyldigheter enligt arkivlagen?
- Efterlever kommunens förvaltningar befintliga rutiner?
- Är diarium och arkiv organiserade på ett ändamålsenligt sätt?
- Bedriver kommunen utbildning för personal och förtroendevalda i frågor som offentlighet, sekretess och arkivering?

Granskningen avser kommunstyrelsen och de större nämnderna i kommunen som omsorgsnämnden, socialnämnden, utbildningsnämnden och äldrenämnden.





**Uppsala kommun**  
Granskning av kommunens rutiner kring offentlighetsprincipen

2018-06-15

## **2.2 Revisionskriterier**

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller:

- Tryckfrihetsförordningen (1949:105) (TF)
- Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) (OSL)
- Arkivlagen (1990:782)
- Arkivförordningen (1991:446)
- Övriga styrdokument

## **2.3 Metod**

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudier
- Intervjuer har genomförts med kanslichef, stadsjurist, chefen för arkiv och registratur, registratorer, direktör omsorgsförvaltningen, avdelningschef för systemledning inom socialförvaltningen samt utredare vid äldreförvaltningen.

Rapporten är faktagranskad av stabschef för kansliet, enhetschef för arkiv och registratur, stadsjurist, avdelningschef för systemledning på socialförvaltningen samt förvaltningsdirektör på omsorgsförvaltningen.



Uppsala kommun  
Granskning av kommunens rutiner kring offentlighetsprincipen

2018-06-15

## 3 Resultat av granskningen

### 3.1 Organisation

Uppsala kommun är Sveriges fjärde största kommun och den sista december 2017 var befolkningsantalet 219 914 personer.

Från 2015 fram till 2017 har det pågått en omorganisation i kommunen för att centralisera flera funktioner i staben för kansli som leds av en stabschef. Staben består av:

- Enheten för arkiv och registratur (registratur och verksamhetsarkivarier samt stadsarkiv)
- Enhet för nämndorganisation (nämndsekreterare och politiska sekreterare)
- Enhet för juridik
- Enhet för administration

Syftet med en centraliserad organisation är att skapa ett likartat arbetssätt och en samlad servicefunktion både för anställda och kommuninnevånare.

Registratorerna är sedan 2015 samlade i en enhet, tidigare var de anställda i respektive förvaltning. Registratorerna har dock fortfarande ansvar och koppling till en eller flera förvaltningar. De tillhör även samma organisation som stadsarkivet vilket skapar större samverkansytor i frågor kring dokumenthantering. Tidigare arbetade registratorerna olika men med den centraliserade enheten är deras egen uppfattning att de blivit en mer sammansvetsad grupp som arbetar likartat enligt samma rutiner.

Registratorerna uppger att fördelarna med att vara organiserade i en och samma enhet är att de arbetar i ett team och att sårbarheten minskar om någon är ledig eller sjuk. De uppger själva att det dock finns en nackdel med att inte vara placerad ute i verksamheten som tidigare. Deras uppfattning är att det då var lättare för personal att komma och ställa frågor.

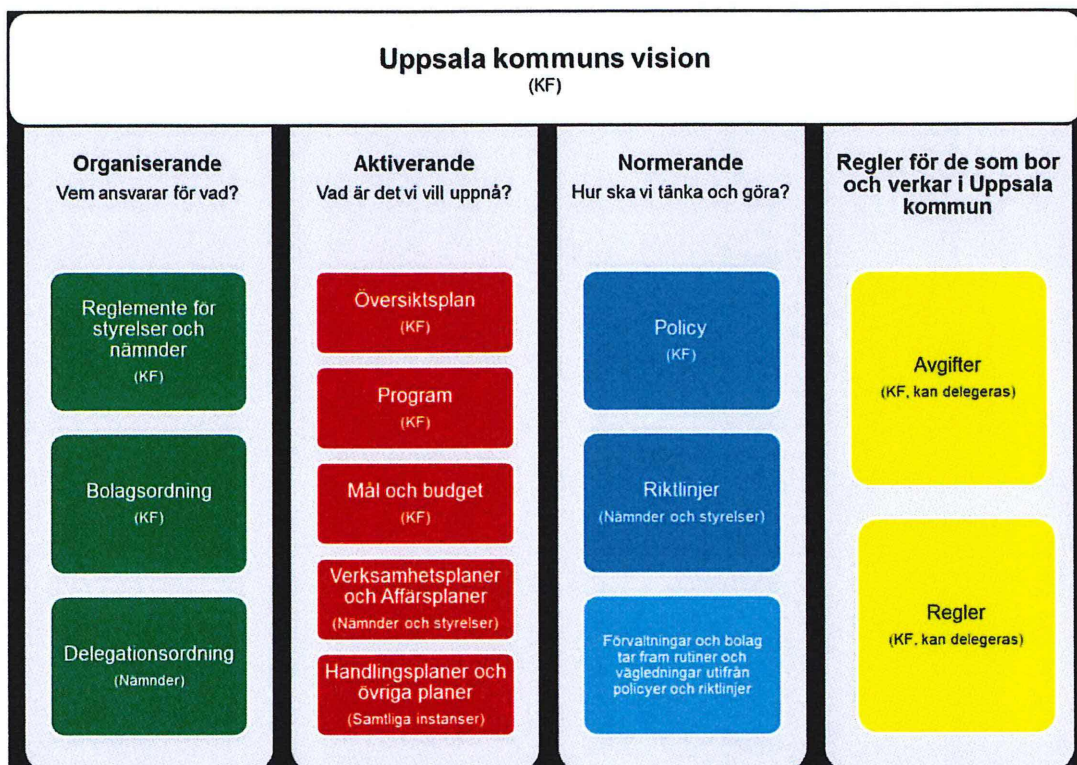
I omorganisationen ingick även att kommunen lämnade en beställar- och utförarorganisation som har funnits sedan 2003. Kommunen uppmärksammande att utförarorganisationen arbetade mer som privata aktörer med egna arbetssätt och rutiner och ville därför istället forma en kommun med enhetlig styrning. Även fast omorganisationen är relativt ny ser de intervjuade redan goda effekter av att ha samlat ihop funktionerna med en normativ styrning.

### 3.2 Styrande dokument

Enhetschefen för arkiv och registratur uppger att det finns en kommunövergripande *Riktlinje för styrdokument* som används vid framtagandet av styrdokument. Riktlinjens syfte är att skapa en enhetlighet i hanteringen av styrdokument och göra det lättare att genomföra och följa upp politiska beslut. Styrdokumentet ska följa en viss form, vara tillgängliga samt att det ska vara lätt att se vem som har fattat beslut om dem. Riktlinjen fastställer vilka typer av styrdokument som finns i kommunen och hur de förhåller sig till

2018-06-15

varandra. Den beskriver hur Uppsala kommun ska ta fram, besluta och realisera olika typer av styrdokument.



Källa: Riktlinjer för styrdokument (Dnr KSN-2014-1268)

Uppsala kommuns övergripande syfte med arbetet med allmänna handlingar är att det ska hanteras enhetligt, konsekvent och effektivt från att handlingen upprättas till arkivering och återanvändning.

I *Reglemente för kommunstyrelse och övriga nämnder i Uppsala kommun*<sup>2</sup> framgår i de gemensamma bestämmelserna att kommunstyrelsen och nämnden ansvarar för att dess organisation är tydlig och ändamålsenlig med hänsyn till av fullmäktige fastställda mål och styrning samt lagar och andra författningar för verksamheten.

Det finns en framtagen handbok, *Registrering och hantering av allmänna handlingar i Uppsala kommun*, som senast reviderades 2009. Handboken är kommunövergripande och innehåller anvisningar om hur kommunen ska hantera och registrera allmänna handlingar. Den togs fram i samband med att kommunen införde ett IT-stöd för dokument- och ärendehantering (DokÄ).

Handboken riktar sig, förutom registratorerna, till de tjänstemän som handlägger ärenden. Handboken är även viktig för att nyanställda då de enkelt kan sätta sig in i hur kommunen arbetar och registrerar handlingar. Handboken ska även kunna ge kommuninnevånare en enkel överblick över hur kommunen sköter hanteringen av allmänna handlingar.

<sup>2</sup> *Reglemente för kommunstyrelsen och övriga nämnder i Uppsala kommun* Dnr. KSN-2016-1842



## Uppsala kommun

Granskning av kommunens rutiner kring offentlighetsprincipen

2018-06-15

Handboken behandlar varför allmänna handlingar ska registreras, vad som är en allmän handling, hur det går till att registrera en handling samt hur ett ärende avslutas och arkiveras.

Handboken går att finna på kommunens hemsida och vid intervjuerna framgår att handboken bedöms vara välkänd i verksamheten och bland personalen.

Inom arkivvård finns flera framtagna styr- och stöddokument. 2017 fattade kommunfullmäktige beslut om *Arkivregler för Uppsala kommun*<sup>3</sup> som ersatte *Arkivreglementet*<sup>4</sup>. Syftet med arkivreglerna är att fastställa kommunens olika myndigheters<sup>5</sup> ansvar inom arkivområdet i de delar som inte omfattas av lagstiftning på området. Syftet med detta har varit att öka enhetligheten i hanteringen av allmänna handlingar inom kommunen.

Arkivreglerna är betydligt mindre till sin omfattning än tidigare gällande arkivreglemente och innehåller inte upprepningar av lagstiftning och tillämpningsanvisningar. Tillämpningsanvisningarna finns istället i form av rutiner och mallar som enheten för registratur och arkiv har tagit fram. Vi har av enhetschefen för arkiv och registratur tagit del av en sammanställning över framtagna rutiner och mallar.

Stabschefen för kansliet uppger att det tillsatts en grupp inom staben för att arbeta med framtagandet av en ärendehandbok där kommunens gemensamma ärende- och dokumenthanteringsprocess ska tydliggöras och presenteras. Vid tidpunkt för granskningen har detta arbete precis påbörjats och det finns inget fastslaget datum för när ärendehandboken ska vara färdigställd.

### 3.3 Utlämnande av allmän handling

Registratorerna lägger upp nya ärenden och avslutar ärenden i DokÄ, antingen genom att ett ärende inkommer till dem eller att en handläggare i verksamheten hör av sig och ber om att ett nytt ärende ska läggas upp eller avslutas i systemet. De handlingar som sedan behandlas i ärendet och ska registreras i DokÄ kan handläggande tjänsteman själv lägga in. Registratorerna betonar att det är handläggande tjänsteman som har ansvaret för handlingarna i ärendet och som äger ärendet. Deras uppfattning är att tjänstemän ibland tror att det är registratorerna som äger ärendet.

Inom enheten för arkiv och registratur har registratorerna tagit fram ett antal olika rutiner för att de ska arbeta enhetligt och likartat. Det har tagits fram en *Rutin för registrering av begäran om handlingar* som beskriver hur registratorerna ska registrera en begäran om allmän handling. Rutinen framhåller att om någon nekas att ta del av en handling ska registrering i DokÄ alltid ske. Om delar av en handling är belagd med sekretess ska det också alltid registreras.

De största flertalet av begäran om utlämnande av handlingar inkommer till förvaltningsbrevlådorna (e-post) och det är registratorerna som har ansvar för att

<sup>3</sup> *Arkivregler för Uppsala kommun*, Antaget av kommunfullmäktige 2017-03-27 § 81

<sup>4</sup> *Arkivreglemente*, Antaget av kommunfullmäktige 1992-03-30 § 106, reviderat 1995-02-27 § 40

<sup>5</sup> Kommunstyrelsen, övriga nämnder samt kommunala organ med självständig ställning som kommunens revision och kommunala bolag.



## Uppsala kommun

Granskning av kommunens rutiner kring offentlighetsprincipen

2018-06-15

bevaka dessa brevlådor. Vid utlämnande av allmän handling är det den person som tar emot begäran som oftast handlägger ärendet.

Begäran om allmänna handlingar kan även inkomma på andra sätt än genom förvaltningsbrevlådorna, allt från brev, telefonsamtal, mail och fax. Vid intervjuerna uppger respondenterna att dessa hanteras och behandlas på samma sätt som begäran som inkommer till förvaltningsbrevlådorna. Ibland kommer begäran in direkt till verksamheten och den person som har handläggandet i sin vård får handlägga ärendet. Ibland tar handläggarna kontakt med registratorerna eller juristerna om det är några oklarheter. Vid intervjuerna är uppfattningen att verksamheterna vet vilka de kan vända sig till om det uppkommer frågor och funderingar kring utlämnande av allmänna handlingar.

Vid varje utlämnande ska alla handlingar genomgå en så kallad sekretessprövning och den som handlägger utlämnandet är den som genomför den. Juristerna och registratorerna hjälper till vid behov. Det genomförs en prövning om handlingen delvis eller helt är belagd med sekretess och om det finns en sekretessbestämmelse i offentlighet- och sekretesslagen<sup>6</sup> som kan åberopas.

Alla som begär ut en handling får direkt ett svar att begäran har inkommit och att den kommer att behandlas skyndsamt. I de fall då det behövs ytterligare tid för att genomföra en sekretessprövning framgår även det av den utskickade informationen.

Om en handling i sin helhet eller delvis är belagd med sekretess informeras den som begär ut handlingen om att den har rätt att få ett överklagbart beslut så att personen ifråga kan överklaga att han/hon inte får ta del av hela eller delar av handlingarna till kammarrätten.

Registratorerna uppger att när de genomför sekretessprövningar kan det ibland ta tid när de behöver få in synpunkter från handläggare för att kunna göra en fullständig bedömning. Trots att registratorerna påpekar att handläggningen måste ske skyndsamt är deras uppfattning att det ibland tar lite för lång tid att få svar från handläggarna i specifika frågor.

De överklagbara besluten utformas och fattas i enlighet med kommunstyrelsens delegationsordning<sup>7</sup> av inköpschefen när det gäller upphandlingsärenden, chef för arkiv och registratur när det gäller arkivärenden och stabschefen för staben för kansli när det gäller övriga ärenden.

När det gäller skyndsamhetskravet som stadgas i förvaltningslagen<sup>8</sup> uppger registratorerna, stadsjuristen samt enhetschefen för arkiv och registratur att när det inkommer en begäran om allmän handling läggs övriga arbetsuppgifter åt sidan och målsättningen är att kunna tillhandahålla handlingen samma dag. Om det krävs mer omfattande efterforskningar och sekretessprövning kan det ta ytterligare några dagar.

Stadsjuristens uppfattning är att kommunen har en hög nivå av serviceskyldighet där de ibland även gör sammanställningar av information i ett utlämnande syfte vilket inte ligger inom ramen för serviceskyldighet i lag eller praxis.

<sup>6</sup> Offentlighet- och sekretesslagen (2009:4009) (OSL)

<sup>7</sup> *Delegationsordning för kommunstyrelsen* Reviderad av kommunstyrelsen den 25 maj 2016, § 102 (KSN-2016-0613)

<sup>8</sup> 7 § förvaltningslagen (1986:223) (FL)

2018-06-15

Kommuninnevånare kan på kommunens hemsida söka bland kommunens handlingar i det digitala diariet. I det digitala diariet får man inte tillgång till hela handlingen men man får fram handlingsnamn och ärendemening vilket sedan gör det lättare att begära ut en handling. Det underlättar även för den tjänsteman som ska handlägga ärendet vilket i sin tur är tidssparande. Det digitala diariet uppdateras varje dag klockan 18.00.

Stabschefen uppger vid intervjun att de håller på att införa en kommungemensam ärendeprocess där allt ska bli digitalt. Det ska införas ett e-arkiv<sup>9</sup> och det nya handläggningsstödet kommer gå in i en pilotfas under hösten 2018. Planen är att lägga in nämnderna i handläggningsstödet under 2019. Klassificeringsstrukturen ska också ändras och här pågår ett arbete för att ta fram en ny struktur som ska leda till att det blir lättare att finna information i systemet.

### 3.4 Arkivorganisation

Av arkivlagen<sup>10</sup> framgår att ett myndighetsarkiv bildas av allmänna handlingarna från myndighetens verksamhet, sådana handlingar som framgår av tryckfrihetsförordningen<sup>11</sup> och som myndigheten beslutar ska tas om hand för arkivering. Myndigheternas arkiv skall bevaras, hållas ordnade och vårdas så att de tillgodoser:

- rätten att som medborgare ta del av allmänna handlingar,
- behovet av information för rättskipningen och förvaltningen, och
- forskningens behov.

Vidare i arkivlagen<sup>12</sup> framgår att kommunfullmäktige får meddela föreskrifter om arkivvården inom kommunen, i den utsträckning något annat inte är särskilt föreskrivet. Utgångspunkten är att kommunerna själva ska meddela detaljföreskrifter inom det kommunala området, så kallade arkivregler.

Varje myndighet som omfattas av arkivlagen och offentlighet- och sekretesslagen har ansvaret för sina allmänna handlingar och arkiv. I Uppsala kommun är kommunstyrelsen sedan 2014 utsedd av kommunfullmäktige att vara arkivmyndighet. För att det ska fungera i praktiken krävs en tydlig ansvarsfördelning och en organisation som svarar för och förvaltar arkivfrågorna.

Utöver arkivreglerna som presenterats i avsnitt 3.2. framgår att kommunen även ska upprätta en arkivbeskrivning<sup>13</sup>. I kommunen pågår vid tidpunkt för granskningen ett arbete med att ta fram beskrivningar av allmänna handlingar, ett annat namn för arkivbeskrivning, för varje nämnd. I beskrivningen återfinns organisationen av respektive nämnd, förekommande handlingar och flöden, vilka bestämmelser om

<sup>9</sup> E-arkiv är en funktion för långtidsbevarande och hållbar hantering av digital information. E-arkiv är en grundpelare i kommunens informationshantering och ska ge en hållbar informationshantering vilket innebär hållbar över tid, ekonomisk hållbarhet, hållbarhet utifrån användarnas behov samt demokratisk hållbarhet.

<sup>10</sup> 3 § arkivlagen (1990:782)

<sup>11</sup> 2 kap. 9 § tryckfrihetsförordningen (1949:105) (TF)

<sup>12</sup> 16 § arkivlagen

<sup>13</sup> 6 § arkivlagen

## Uppsala kommun

Granskning av kommunens rutiner kring offentlighetsprincipen

2018-06-15

sekretess som vanligen tillämpas på uppgifter i sina handlingar. Även nämndens/förvaltningens IT-system och gallringsplan ingår i beskrivningen.

Av intervjuerna med registratorerna framgår att flera av nämnderna inte har haft någon arkivbeskrivning/beskrivning av allmänna handlingar tidigare och att det är ett omfattande arbete som krävs vid framtagandet av beskrivningen av allmänna handlingar. De som sedan tidigare har haft en arkivbeskrivning behöver endast en revidering ske och det krävs därmed inte lika mycket arbete. Det finns inte något slutdatum fastställt för när detta ska vara klart. Dessa beskrivningar ska finnas tillgängliga på kommunens hemsida för kommuninnevånare att ta del av.

I kommunen bedrivs arkivverksamheten genom stadsarkivet som är kommunstyrelsens förvaltning i arkivfrågor. Stadsarkivet är organiserat tillsammans med registratorerna. Stadsarkivet utövar tillsyn över arkivreglernas efterlevnad och ger myndigheterna och de bolag som avses i offentlighet- och sekretesslagen<sup>14</sup> råd vid tillämpning av regelverket. Stadsarkivet tar även emot äldre arkivmaterial för vård och förvaring samt tillhandahåller handlingar.

Uppsala kommun har en framtagen arkivorganisation bestående av en arkivansvarig, en arkivsamordnare och en arkivredogörare. Syftet är att det ska finnas en fungerande arkivorganisation i varje myndighet.

*Arkivansvarig* är oftast förvaltningschefen som är ytterst ansvarig för myndighetens arkivvård. Arkivansvariges arbetsuppgifter är att:

- Utse arkivorganisation inom myndigheten.
- Säkra myndighetens resurser och kompetens inom arkivvård.
- Arkivvården genomförs enligt lag.
- Underteckna gallringsbeslut samt underteckna leveransöverenskommelser eller leveransavtal med stadsarkivet.

*Arkivsamordnare* är oftast registratorn som är kopplad till aktuell förvaltning vars syfte är att stärka arkivansvariges roll. Arkivsamordnaren har ett särskilt samordningsansvar för all hantering av myndighetens allmänna handlingar. Arkivsamordnarens arbetsuppgifter är bl.a. att:

- Ta fram, sammanställa och uppdatera myndighetens informationshanteringsplan, arkivförteckningsplan och beskrivning av allmänna handlingar.
- Stödja och samordna arbetet bland myndighetens arkivredogörare och rapportera behov och eventuella brister till arkivansvarig.

Utöver arkivansvarig och arkivsamordnare ska en *arkivredogörare* utses. Det är en person/-er i myndighetens direkta verksamhet som har god kännedom om verksamheten och de administrativa rutinerna. Arkivredogörarens arbetsuppgifter är:

- Det praktiska arbetet med myndighetens arkiv såsom gallring av dokument enligt fastställd informationshanteringsplan, ordna och förteckna arkiv.
- Bevaka att arbetsplatsens allmänna handlingar är ändamålsenligt hanterade.

---

<sup>14</sup> 2 kap. 3 § offentlighet- och sekretesslagen (2009:400) (OSL)

## Uppsala kommun

Granskning av kommunens rutiner kring offentlighetsprincipen

2018-06-15

- Förbereda och dokumentera arkivleveranser till stadsarkivet.

Det har tagits fram en rutin för kommunens arkivorganisation, *Utse arkivorganisation*. Rutinen är vid tidpunkt för granskningen inte beslutad men den kommer att beslutas av enhetschefen för arkiv och registratur inom kort. Rutinen följer hur kommunen tidigare har arbetat och arkivorganisationen var då beslutad i arkivreglementet (föregångaren till arkivregler). Då reglementet innehöll mycket mer än vad arkivregler gör så har ett antal rutiner tagits fram det senaste året för att reglera det som inte är upptaget i arkivregler.

I stadsarkivet arbetar verksamhetsarkivarier som är kopplade till kommunens förvaltningar. De har koll på vad som händer, initierar mindre uppföljningar samt uppmärksammar saker som förvaltningen behöver bli bättre på avseende arkivering.

Regelbundet sker arkivsamordningsmöten där arkivsamordnarna och verksamhetsarkivarierna deltar. I detta forum initieras bland annat mindre uppföljningar av arkivvården ute i förvaltningarna.

I kommunstyrelsens uppgift som arkivmyndighet ingår att utföra tillsyn<sup>15</sup> över kommunens olika myndigheter med syftet att säkerställa att arkivvården sker enligt det som stadgas i lagen<sup>16</sup>. I begreppet arkivvård omfattas att myndigheten ska:

- Organisera arkivet så att rätten att ta del av handlingar underlättas.
- Upprätta en arkivbeskrivning som ger information om vilka slag av handlingar som kan finnas i arkivet och hur arkivet är organiserat.
- Arkivet skyddas mot förstörelse, skada, tillgrepp och obehörig åtkomst.
- Avgränsa arkivet genom att fastställa vilka handlingar som skall vara arkivhandlingar.
- Verkställa föreskriven gallring i arkivet.

Under 2017 uppger enhetschefen för arkiv och registratur att det genomfördes tillsyn av kommunens arkivlokaler.

Vid intervjun med enhetschefen för arkiv och registratur framgår att kommunstyrelsens uppgift att utföra tillsyn av arkivvården i kommunens olika förvaltningar har kartlagts. Förhoppningen är att processkartläggningen ska tydliggöra arbetsuppgifterna och ansvarsfördelningen. Av processkartläggningen framgår chefens ansvar, medarbetarna vid stadsarkivets ansvar, nämndens ansvar samt allmän information om processen.

## 3.5 Utbildning

Alla nyanställda vid Uppsala kommun genomgår en introduktionsutbildning om bland annat hantering av handlingar, offentlighet- och sekretess samt arkivering av handlingar. Utbildningen hålls bland annat av registratorerna och kommunens jurister.

---

<sup>15</sup> 7 § arkivlagen

<sup>16</sup> 6 § arkivlagen





## Uppsala kommun

Granskning av kommunens rutiner kring offentlighetsprincipen

2018-06-15

När introduktionsutbildningen är avklarad ska de som ska använda ärendesystemet i sitt arbete gå utbildning om det digitala diariet och lära sig hur handlingar registreras i ärendesystemet.

Inom staben för kansliet har det tillsatts en utbildningsgrupp bestående av nämndsekreterare, registratorer, jurister och representanter från stadsarkivet. Syftet med gruppen är att samordna och ta fram gemensamma utbildningsinsatser för att skapa en samsyn. Introduktionsutbildningen för nyanställda är ett exempel på en gemensam utbildningsinsats.

Utbildningspaketet för 2018 som idag är inlagda i systemet och möjliga för medarbetare att anmäla sig till är:

- Introduktionsutbildning för nyanställda
- Utbildning för arkivredogörare
- Utbildning i informationsförvaltning
- Utbildning i hur man skriver en dokumenthanteringsplan

Förutom de utbildningsinsatser som är stående och regelbundet återkommande håller registratorerna och juristerna utbildningar på förfrågan från olika verksamheter inom kommunen.

Under intervjun med registratorerna lyfter flera upp att det skulle behövas ytterligare utbildningsinsatser som riktar sig mer specifikt mot verksamheterna. Att hålla mer utbildningsinsatser i verksamheterna bedömer registratorerna även skulle göra deras arbete lite mer "synligt". Registratorerna efterlyser även att det borde finnas en repetition- och påbyggnadsutbildning för de, som arbetat i några år i frågor avseende dokumenthantering och offentlighet- och sekretess.

Under intervjun med stadsjuristen uppges att det pågår ett arbete med att ta fram en utbildningsinsats för de förtroendevalda politikerna i samband med den nya mandatperioden som nu kommer. De ser gärna att regelbundna utbildningsinsatser erbjuds under hela mandatperioden för de förtroendevalda politikerna samt att utbildningarna läggs ut på politikerportalen på kommunens intranät.

Stabschefen uppges att det skett ett generationsskifte inom registratorgruppen och bland nämndsekreterargruppen de senaste åren med anledning av flera pensionsavgångar. Vid nyanställningar har kommunen ställt höga krav på utbildning vilket, enligt kanslichefen, har ökat kompetens i staben.

### 3.6 Slutsats och rekommendationer

Uppsala kommun är den fjärde största kommunen i Sverige med 219 914 innevånare. Det medför att kommunen har ett omfattande flöde av handlingar som hanteras inom kommunen men som även inkommer utifrån från medborgare och andra myndigheter, organisationer samt företag.

En handling som hanteras av en kommun är att ses som allmän och utifrån det vi tagit del av i vår granskning är vår bedömning att kommunen har en upprättad offentlighetsstruktur i enlighet med svensk lag.



**Uppsala kommun**

Granskning av kommunens rutiner kring offentlighetsprincipen

2018-06-15

Granskningen visar att Uppsala kommun de senaste åren har omorganiserat sig och skapat en centraliserad funktion, staben för kansli. I staben för kansli finns nu bland annat nämndsekreterarna, registratorerna, arkivarier samt jurister samlade. Alla dessa funktioner har betydande kunskap och en viktig roll i ärendehantering och de har även en rådgivande funktion för alla kommunanställda.

Vår sammanlagda bedömning är att Uppsala kommun har beslutade och ändamålsenliga rutiner som säkerställer allmänhetens rätt att ta del av allmänna handlingar. Det finns dock förbättringsområden för att förbättra rutinerna kring offentlighetsprincipen ytterligare.

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi att kommunstyrelsen:

- Säkerställer att alla nämnder färdigställer en beskrivning av allmänna handlingar.
- Fortsätter att utveckla utbildningsutbudet inom kommunen för både verksamheterna och de förtroendevalda politikerna, exempelvis genom:
  - Repetition- och påbyggnadsutbildning för dem som arbetat några år
  - Verksamhetsspecifika utbildningar
  - Regelbundna utbildningsinsatser som erbjuds under hela mandatperioden för de förtroendevalda politikerna.
- Säkerställer, utifrån den processkartläggning som genomförts, att de fullföljer och utför sitt uppdrag som tillsynsmyndighet i arkivfrågor.

2018-06-15

KPMG AB

Emma Garpenholt

Verksamhetsrevisor

Bo Ädel

Auktoriserad revisor

2018-06-15

## Svar på revisionsfrågorna

### ***Säkerställer reglemente och andra beslutade rutiner allmänhetens rätt att ta del av allmänna handlingar?***

Ja, i reglementet finns en skrivelse att styrelsen och nämnderna ska följa de lagar och författningar som gäller. När det gäller hantering och utlämnande av allmänna handlingar är det tydligt reglerat i tryckfrihetsförordningen, förvaltningslagen samt offentlighet- och sekretesslagen vad som gäller. För att förtydliga lagarna har kommunen tagit fram en handbok, *Registrering och hantering av allmän handling*, som säkerställer allmänhetens rätt att ta del av allmänna handlingar.

### ***Fullgör kommunstyrelsen eller den styrelse/nämnd som kommunfullmäktige utsett som arkivmyndighet, d.v.s. utövar tillsyn över att övriga kommunala organ fullgör sina skyldigheter enligt arkivlagen?***

Delvis. Stadsarkivet är kommunstyrelsens förvaltning i arkivfrågor och de som utövar tillsyn över de övriga kommunala organen. Förra året, 2017, skedde tillsyn av kommunens arkivlokaler. En processkartläggning av tillsynsprocessen har nyligen färdigställts med förhoppningen om att den ska klargöra roller och ansvar i tillsynsarbetet.

### ***Efterlever kommunens förvaltningar befintliga rutiner?***

Ja. Utifrån de personer vi har intervjuat och de handlingar vi tagit del av är vår uppfattning att rutiner finns lättillgängliga på kommunens intranät för alla medarbetare att ta del av. I och med att flera funktioner såsom nämndsekreterare, registratorer, arkivarier, jurister och administration har centraliserats i staben för kansli är uppfattningen att rutinerna har blivit mer samstämmiga och det leder till att informationen ut till förvaltningarna och kommuninnevånare blir tydligare.

### ***Bedriver kommunen utbildning för personal och förtroendevalda i frågor som offentlighet och sekretess samt arkivering?***

Ja. Kommunen har stående utbildningar som erbjuds regelbundet för personal. För förtroendevalda politiker erbjuds en utbildningsinsats i början av en ny mandatperiod. Kommunen har en utbildningsgrupp bestående av nämndsekreterare, registratorer, jurister och arkivarier för att skapa en samsyn och planering kring utbildningar. Vår rekommendation är dock att utbildningsutbudet utökas till fler verksamhetsanknutna utbildningar samt uppfräschningsutbildning för de som arbetat några år.