

Granskning av hantering av offentlighetsprincipen och allmänna handlingar

Södertälje kommun



Innehåll

1.	Sammanfattande bedömning och rekommendationer	2
2.	Inledning.....	3
2.1	Bakgrund	3
2.2	Syfte och revisionsfrågor	3
2.3	Revisionskriterier	3
2.4	Genomförande och avgränsning	4
3.	Utgångspunkter för granskningen	5
3.1	Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	5
3.2	Arkivlagen (1990:782).....	5
3.3	Tryckfrihetsförordningen (1949:105)	6
3.4	Dataskyddsförordningen	6
4.	Resultat av genomförd granskning	7
4.1	Arkivreglemente	7
4.1.1	Vår bedömning	7
4.2	Roll- och ansvarsfördelning	7
4.2.1	Kommunen.....	7
4.2.2	De kommunala bolagen.....	10
4.2.3	Vår bedömning	11
4.3	Rutiner	11
4.3.1	Utlämnande av allmänna handlingar	12
4.3.2	Hantering av e-post och Teams.....	12
4.3.3	Anvisningar för arkivvård.....	13
4.3.4	Dokumenthanteringsplaner och arkivbeskrivningar	13
4.3.5	Rutiner för bolagen	15
4.3.6	Vår bedömning	17
4.4	Registrering och diarieföring av allmänna handlingar	18
4.4.1	Rutiner och arbetssätt	18
4.4.2	Registrering och diarieföring i bolagen	20
4.4.3	Vår bedömning	20
4.5	Uppföljning och kontroll.....	20
4.5.1	Tillsyn	20
4.5.2	Rådgivning	21
4.5.3	Internkontrollplaner	21
4.5.4	Uppföljning av beslut om att lämna ut eller inte lämna ut allmänna handlingar	22
4.5.5	Uppföljning och kontroll i bolagen	23
4.5.6	Vår bedömning	23
	Svar på revisionsfrågor	24
	Bilaga 1 - Källförteckning	26
	Bilaga 2 - Utgångspunkter för granskningens utifrån offentlighets- och sekretesslagen	28
	Handlingar av ringa betydelse behöver inte registreras	28
	Offentliga handlingar behöver inte registreras	28
	Regeringen har rätt att meddela undantag genom föreskrifter	28
	Sekretessmarkeringar får antecknas på handlingar	28
	Myndigheter ska upprätta en beskrivning av sina allmänna handlingar	28
	Ansvar för beslut om utlämnande av handling är delat mellan ansvarig handläggare och myndigheten	29
	Bilaga 3 - Flödesschema Begäran om utlämnande av handling	30

1. Sammanfattande bedömning och rekommendationer

EY har på uppdrag av kommunens revisorer granskat hanteringen av offentlighetsprincipen och allmänna handlingar. Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsens, utbildningsnämndens, kultur- och fritidsnämndens samt Telge Inköp AB:s och Telge Bostäder AB:s befintliga system och rutiner för hantering av offentlighetsprincipen och allmänna handlingar är ändamålsenliga och tillgodoser de krav som framgår av aktuell lagstiftning och kommunens interna regelverk. Vår övergripande bedömning är att kommunstyrelsen, de granskade nämnderna och de granskade bolagen delvis har ändamålsenliga system och rutiner för hanteringen av allmänna handlingar.

Kommunfullmäktige har beslutat om arkivreglementet som utgör det övergripande styrdokumentet för dokumenthantering och hantering av allmänna handlingar. Därtill finns ett antal rutiner som ger stöd för hanteringen av allmänna handlingar. Granskningen visar att rutinerna i varierande grad är förankrade inom kommunen. För att säkerställa en tillräcklig förankring och förståelse av dessa rutiner bedömer vi att kommunstyrelsen bör tillse att samtliga nyanställda får en relevant introduktionsutbildning inom området.

Av arkivreglementet framgår en roll- och ansvarsfördelning som bland annat innefattar att de kommunala myndigheterna ska ha arkivansvarig och arkivredogörare. Kommunstyrelsen och de granskade nämnderna har dessa roller på plats, men de granskade bolagen saknar arkivredogörare. Kommunala bolag är utifrån offentlighets- och sekretesslagen att likställas med kommunala myndigheter i dessa frågor.

Enligt arkivreglementet ska arkivmyndigheten, kommunstyrelsen, genom stadsarkivet genomföra tillsyn av arkivvården i kommunen. Av granskningen framkommer att stadsarkivet saknar tillräckliga resurser för att genomföra en regelbunden tillsyn på plats och att tillsyn huvudsakligen sker indirekt genom arkivredogörare. Detta innebär också att tillsynen av de kommunala bolagen är väldigt begränsad. Offentlighets- och sekretesslagen innehåller krav på att kommunala myndigheter ska upprätta beskrivningar som ska underlätta sökande i myndighetens arkiv. Kommunstyrelsen och de granskade nämnderna har en sådan beskrivning, men de granskade bolagen saknar arkivbeskrivning.

Kommunstyrelsen, de granskade nämnderna och bolagen genomför ingen systematisk uppföljning av hanteringen av allmänna handlingar och dokumenthantering, även om området i enstaka fall har figurerat som kontrollpunkter i vissa internkontrollplaner.

Utifrån granskningens iakttagelser rekommenderar vi att kommunstyrelsen:

- ▶ Säkerställer att det finns förutsättningar för arkivmyndigheten att utföra tillsyn i nämnder och bolag i enlighet med arkivreglementet och arkivlagen.
- ▶ Tillser att berörda nyanställda får en tillräcklig utbildning avseende offentlighetsprincipen och hanteringen av allmän handling.
- ▶ Säkerställer att det finns arkivansvarig och arkivredogörare i de kommunala bolagen i enlighet med arkivreglementet.
- ▶ Säkerställer att de kommunala bolagen upprättar arkivbeskrivningar i enlighet med arkivreglementet och arkivlagen.

Utifrån granskningens iakttagelser rekommenderar vi att styrelserna för Telge Bostäder och Telge Inköp:

- ▶ Säkerställer att bolaget har arkivredogörare i enlighet med arkivreglementet.
- ▶ Säkerställer att bolaget upprättar arkivbeskrivning i enlighet med arkivreglementet och arkivlagen.

2. Inledning

2.1 Bakgrund

Offentlighetsprincipen är central för den svenska förvaltningen inom stat, regioner och kommuner. Medborgarna har enligt tryckfrihetsförordningen rätt att ta del av allmänna handlingar. Ytterligare bestämmelser i förvaltningslagen, offentlighets- och sekretesslagen och arkivlagen utgör tillsammans med arkivförordningen ett omfattande ramverk som varje myndighets dokumenthantering måste vara förenlig med. Dokumenthantering är en myndighets handhavande av handlingar (dokument) från att de inkommer eller upprättas till att de gallras eller arkiveras. För att offentlighetsprincipen ska fungera i praktiken måste en kommun också ha en ändamålsenlig hantering av allmänna handlingar.

Enligt kommunstyrelsens reglemente har kommunstyrelsen ansvar för bland annat kommunens dokument- och ärendehanteringssystem. Vidare utgör kommunens nämnder, inklusive kommunstyrelsen, myndigheter, vilket innebär att handlingar som inkommer till dem eller upprättas av dem utgör allmänna handlingar, enligt vissa i tryckfrihetsförordningen beslutade definitioner. Således har även nämnderna ett ansvar för hanteringen av offentlighetsprincipen. Av offentlighets- och sekretesslagen framgår att detsamma gäller för de kommunala bolagen. Utifrån ovan har revisorerna beslutat att genomföra en granskning av kommunens och de kommunala bolagens hantering av offentlighetsprincipen och allmänna handlingar.

2.2 Syfte och revisionsfrågor

Granskningen syftar till att bedöma om kommunstyrelsens, utbildningsnämndens, kultur- och fritidsnämndens samt Telge Inköp AB:s och Telge Bostäder AB:s befintliga system och rutiner för hantering av offentlighetsprincipen och allmänna handlingar är ändamålsenliga och tillgodoser krav som framgår av aktuell lagstiftning och kommunens interna regelverk.

Följande revisionsfrågor besvaras i granskningen:

- ▶ Finns aktuella styrdokument i kommunen/bolagen avseende dokumenthantering?
 - Tillämpas dessa?
- ▶ Är ansvarsfördelning, befogenheter och organisation rörande dokumenthantering tydlig och i överensstämmelse med aktuell lagstiftning och kommunens/bolagens interna regelverk?
- ▶ Finns specifika rutiner för hantering av e-post och är dessa kända, rättssäkra och ändamålsenliga?
- ▶ Finns ändamålsenliga rutiner för utlämnande av allmänna handlingar?
 - Är dessa kända bland medarbetarna?
- ▶ Sker registrering och diarieföring av allmänna handlingar på ett rättssäkert sätt?
- ▶ Genomförs en systematisk uppföljning och kontroll avseende dokumenthantering?
- ▶ Finns en ändamålsenlig uppföljning av beslut om att lämna ut eller inte lämna ut allmänna handlingar?

2.3 Revisionskriterier

I denna granskning har de huvudsakliga revisionskriterierna utgjorts av:

- ▶ Kommunallagen (2017:725)
- ▶ Tryckfrihetsförordningen (1949:105)

- ▶ Förvaltningslagen (2017:900)
- ▶ Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)
- ▶ Arkivlagen (1990:782)
- ▶ Arkivförordningen (1991:446)
- ▶ Dataskyddsförordningen
- ▶ Kommunens/Bolagens riktlinjer för hantering av arkiv

2.4 Genomförande och avgränsning

Granskningen omfattar kommunstyrelsen, utbildningsnämnden och kultur- och fritidsnämnden samt Telge Inköp AB och Telge Bostäder AB.

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier och intervjuer med relevanta tjänstepersoner inom kommunstyrelsens kontor, kultur- och fritidskontoret och utbildningskontoret samt Telge Inköp AB och Telge Bostäder AB. Se bilaga 1 för förteckning över intervjuade personer.

3. Utgångspunkter för granskningen

3.1 Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Offentlighets- och sekretesslagen (OSL) omfattar beslutande kommunala församlingar och bolag i vilka kommuner utövar ett rättsligt bestämmande inflytande.¹ Registrering av allmänna handlingar återfinns i OSL:s femte kapitel. Den normala registreringsmetoden för ärenden är diarietföring. Huvudregeln är att allmänna handlingar ska registreras så snart de har kommit in till eller upprättats hos en myndighet.² 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.

För fullständig redogörelse av utgångspunkter utifrån OSL, se bilaga 2.

3.2 Arkivlagen (1990:782)

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 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, 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. I stället utgår regleringen från kommunallagen, som anger att respektive nämnd beslutar i frågor som rör förvaltningen och i frågor som de enligt lag eller annan författning ska ha hand om.

¹ Att utöva ett rättsligt bestämmande inflytande kan lite förenklat likställas vid att kommunens ägande uppgår till mer än 50 procent av bolaget. Se OSL 2 kap. 3 §.

² 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.

Inom kommunala bolag fattas beslut om gallring på motsvarande sätt inom ramen för de regler som gäller för respektive beslutsfattande.³

3.3 Tryckfrihetsförordningen (1949:105)

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.

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

4. Resultat av genomförd granskning

4.1 Arkivreglemente

*Arkivreglemente för Södertälje kommun*⁴ gäller för kommunfullmäktige och kommunens myndigheter, vilket inkluderar de kommunala nämnderna samt andra kommunala organ med självständig ställning. Reglerna gäller också för bland annat aktiebolag där kommunen utövar ett rättsligt bestämmande. Reglementet är det enda styrande dokumentet inom området som har beslutats av fullmäktige. Vidare beskrivning av arkivreglementet framgår i relevanta avsnitt nedan.

I intervjuer framgår att arkivreglementet är allmänt formulerat och därför förblir relevant över tid. Reglementet har setts över men behov av uppdatering har inte identifierats.

4.1.1 Vår bedömning

Kommunfullmäktige har beslutat om Arkivreglemente för Södertälje kommun som gäller för hela kommunkoncernen. Utifrån granskningens resultat bedömer vi att arkivreglementet är ändamålsenligt och i enlighet med krav i lagstiftning.

4.2 Roll- och ansvarsfördelning

4.2.1 Kommunen

Kommunstyrelsen

Kommunstyrelsen har enligt reglementet⁵ ansvaret för leda och samordna arbetet med att effektivisera administrationen samt ha hand om bland annat dokument- och ärendesystem, e-postsystem och IT-system. Av reglementet och av kommunens arkivreglemente framgår även att kommunstyrelsen är arkivmyndighet och svarar för kommunens centralarkiv. Närmare föreskrifter om arkivvården finns i av fullmäktige antaget arkivreglemente.

Av arkivreglementet framgår att Stadsarkivet är styrelsens beredande och verkställande organ i arkivfrågor. Genom stadsarkivet ska kommunstyrelsen utöva tillsyn över arkivvården hos kommunens myndigheter samt ge dessa och enskilda råd i arkivfrågor. I tillsynen ingår att meddela anvisningarna för arkivvården samt att regelbundet inspektera myndigheternas arkiv och om så behövs utfärda föreläggande om åtgärd.

Kommunstyrelsen ska genom stadsarkivet bland annat vårda förvarade handlingar och svara för att offentlighetsintresset enligt tryckfrihetsförordningen tillgodoses och verka för att handlingarna är tillgängliga för kulturell verksamhet och forskning. Stadsarkivet får bestämma hur förvaringen av gallringsbara handlingar ska ske.

Av granskningen framgår att kommunstyrelsens uppdrag tolkas som att det gäller för hela kommunkoncernen. I detta ingår utöver att vara arkivmyndighet, att sprida kunskap, vara ett stöd och att vara transparent. I detta anses också ligga att från centralt håll se till att kommunens verksamhet hanteras i enlighet med offentlighetsprincipen. Kommunstyrelsen har en ledningsfunktion i frågorna och en huvudregistrator. I uppdraget ingår även att tillse att kommunens handlingar, så långt det är möjligt, kommer ut på webbsidan. Frågorna hanteras i huvudsak av avdelningen administration och utredning. Under avdelningen finns stadskansliet som är en enhet som hanterar frågor som registratur, nämndsekretariat och arkiv. Stadskansliet har 15 anställda och leds av en enhetschef. Arkivfrågor hanteras av Stadsarkivet som är en del av stadskansliet.

⁴ Beslutad av kommunfullmäktige 2011-01-31

⁵ Södertälje kommunala författningssamling, Utgåva februari 2023 3:1, Beslutad av kommunfullmäktige den 20 december 2021, § 209

Av intervjuer framgår att ansvarsfördelning, befogenheter och organisation rörande dokumenthantering centralt i kommunen är tydlig och att kompetens i huvudsak finns att tillgå i tillräcklig omfattning och på olika nivåer. Stadsarkivet beskrivs ha haft en mer pressad arbetssituation där vissa arbetsuppgifter fått prioriteras ned (se vidare 4.5.1). Uppdraget enligt arkivreglementet att hålla handlingar tillgängliga för kulturell verksamhet och forskning utförs av en arkivarie och en arkivassistent och detta uppdrag upptar enligt uppgift större delen av deras arbetsuppgifter. Ytterst finns kommunjurister att rådfråga om det handlar om frågor där det finns behov av ett djupare juridiskt stöd.

Fristående rutiner för tillsyn finns för att strukturera det interna arbetet kopplat till tillsynen enligt arkivreglementet. Stadsarkivet ska som arkivmyndighet utöva direkt tillsyn där nämndernas kontor och olika verksamheter inom kontoren besöks och dokument- och ärendehantering som sker både i pappersform och i verksamhetssystemen inspekteras.

Nämnderna

Enligt arkivreglementet ansvarar varje myndighet för att arkiv vårdas enligt bestämmelser i arkivlagen och i enlighet med reglementet. Vidare framgår att varje myndighet:

- ▶ Ska ha en arkivansvarig som ansvarar för kontakterna med arkivmyndigheten.
- ▶ Ska ha en arkivredogörare som svarar för den praktiska arkivvården.
- ▶ Får delegera rätten att utse arkivansvarig och arkivredogörare.

Arkivredogörare har kontakten med stadsarkivet. Stadsarkivet har upprättat en rollbeskrivning som definierar rollerna arkivansvarig och arkivredogörare. Av beskrivningen framgår att "varje nämnd i Södertälje kommun är en egen myndighet och ansvarar för sitt arkiv enligt arkivlagen och kommunens arkivreglemente". Arkivredogörare har en roll som kan definieras som en indirekt tillsyn, där arkivredogörare på kontoren bevakar och hanterar frågor som rör arkiv och informationshantering.

I den kommunala organisationen uppges det finnas en arkivansvarig hos varje myndighet som svarar för kontakter med arkivmyndigheten. Oftast åligger denna uppgift enhetschef eller kontorschef som i sin tur utser arkivredogörare. Vissa nämnder har, när behov föreligger, flera arkivredogörare. Från stadsarkivet lyfts att det vore bra om det fanns en arkivredogörare på varje skola. Intervjuade inom utbildningskontoret ser att det kan finnas ett behov av en utpekad person för arbete med arkivfrågor på varje skola, men att detta först behöver utredas. Enligt uppgift har diskussioner förts mellan utbildningskontoret och stadsarkivet avseende hur ett sådant ansvar skulle kunna utformas.

I kommunens verksamheter beskrivs kunskaperna i dokument- och arkivfrågor variera. Verksamheter som har mycket myndighetsutövning har i regel bättre kunskap i frågorna även om det naturligt finns stora variationer mellan olika yrkesgrupper. Registratorer och koordinators i verksamheterna beskrivs ha god kunskap inom området. De har dessutom kommuninterna nätverk för delning av råd och tips.

Roller och ansvar förtydligas i kommunstyrelsens och nämndernas delegationsordningar

Av kommunstyrelsens delegationsordning⁶ framgår att kommunjuristen delegerats rätt att:

- ▶ Avslå begäran om utlämnande av allmän handling genom överklagbart skriftligt beslut
- ▶ Avslå begäran om utlämnande av uppgifter i allmän handling genom överklagbart skriftligt beslut
- ▶ Uppställa villkor för utlämnande av allmän handling

⁶ Beslutad av kommunstyrelsen 2022-11-25

- ▶ Lämna yttrande över överklagande av beslut enligt denna delegation

Vidare framgår att stadsdirektör delegerats rätten att:

- ▶ Fastställa dokumenthanteringsplan, arkivbeskrivning och riktlinjer för gallring av allmänna handlingar, allt inom kommunstyrelsens verksamhetsområde.
- ▶ Utse arkivansvarig

Rätten att utse arkivredogörare har delegerats till arkivansvarig.

Av delegationsordning för utbildningsnämnden⁷ samt kultur- och fritidsnämnden⁸ framgår att utbildningsdirektör/kontorschef, vid behov i samråd med kommunjurist, har delegerats rätt att:

- ▶ Avslå begäran om utlämnande av allmän handling genom överklagbart skriftligt beslut
- ▶ Avslå begäran om utlämnande av uppgifter i allmän handling genom överklagbart skriftligt beslut
- ▶ Uppställa villkor för utlämnande av allmän handling
- ▶ Lämna yttrande över överklagande av beslut enligt denna delegation

För prövning av fråga om utlämnande av allmän handling görs i ett steg av ärendets handläggare eller den som har handlingen i sin vård. Om handling inte kan lämnas ut på grund av sekretess ska den som begärt ut handlingen informeras om detta samt grund för varför handling inte lämnats ut. Råder sekretess ska aktuellt lagstöd anges. Vidare ska den som begärt ut handlingen informeras om rätten att få ett överklagbart beslut.

Därutöver framgår också att utbildningsdirektör/kontorschef har delegerats rätten att:

- ▶ Avslå begäran om tillgängliggörande av digital service samt vid begäran lämna ett skriftligt beslut
- ▶ Lämna rättelse enligt 19 § lagen om tillgänglighet till digital offentlig service

Rätten att fastställa arkivbeskrivning, dokumenthanteringsplan och övriga beslut om gallring samt att utse arkivredogörare har för utbildningsnämnden delegerats till verksamhetschef utbildningskontorets stab. För kultur- och fritidsnämnden gäller att kontorschef delegerats denna rätt och att besluten, bortsett att utse arkivredogörare, ska ske i samråd med stadsarkivet.

Beslut att utse arkivansvarig har utbildningsnämnden delegerat till verksamhetschef utbildningskontorets stab men kultur- och fritidsnämnden ska enligt delegationsordningen fatta detta beslut själv. Uppgiften är enligt arkivreglementet möjlig att delegera.

Utbildningsinsatser och utvecklingsarbete

Av intervjuer framgår att avdelningen administration och utredning försöker höja kunskapsnivån genom allmänna utbildningar, vilket uppges ha varit uppskattat i verksamheterna. Syftet med utbildningarna är både att aktualisera gamla kunskaper och tillföra nya kunskaper. Av granskningen framkommer att upplevelsen är att intresset för frågorna och utbildning inom området har ökat. Delvis antas detta vara ett resultat av införandet av ett digitalt dokument- och ärendehanteringssystem (Ciceron). Det nya systemet är också en anledning till att utbildningarna hålls. I Södertälje uppges en stor del av arbetet med att digitalisera dokumenthanteringen ligga på verksamheterna med stadsarkivet som en stödfunktion. Det framgår av intervjuer att det i andra kommuner i

⁷ Beslutad av utbildningsnämnden 2023-04-20

⁸ Beslutad av kultur- och fritidsnämnden 2023-01-19

många fall finns mer centralt stöd i arbetet med att övergå till digitala akter. Med utbildning och guidning uppges ändå arbetet i kommunen förlöpa relativt väl.

Tidigare har det funnits en utbildning som berörde hantering av offentlighetsprincipen och hantering av allmänna handlingar som alla nyanställda gick. Efter pandemin har denna inte återupptagits men det finns diskussioner om att åter införa utbildningar för nyanställda. Viss fortbildning uppges ske i kommunens onboardingprocess för nyanställda, vi har inte i granskningen kunnat verifiera vad denna innehåller. Stadskansliet och kommunjuristerna har därutöver föreläst om hantering av offentlighet och sekretess på chefsintroduktioner och för förtroendevalda. Därutöver finns viss löpande utbildning i dessa frågor för medarbetare i den kommunala förvaltningen och bolagen.

Av intervjuer framgår även att det inom kultur- och fritidskontoret har genomförts vissa egna utbildningsinsatser för att öka förståelsen för arkivfrågor. Detta har innefattat att nämndens arkivredogörare, tillika registrator, har informerat en medarbetare inom varje enhet hur arbete med kommunens diariesystem ska bedrivas och, med utgångspunkt från dokumenthanteringsplan, hur olika handlingar ska arkiveras eller gallras.

Utbildningskontoret genomför i nuläget inga egna utbildningsinsatser för medarbetare avseende allmänna handlingar eller arkivfrågor. Intervjuade uppger att det finns en ambition att påbörja sådana insatser när nämnden har beslutat om ny informationshanteringsplan för att ersätta den tidigare dokumenthanteringsplanen.

4.2.2 De kommunala bolagen

Av granskningen framgår att det finns en målsättning att skapa synergier mellan kommunorganisationen och de kommunala bolagen. Bolagen uppges i huvudsak agera separat från kommunen gällande frågor som rör offentlighetsprincipen och allmänna handlingar även om samarbetet har ökat något. Telgebolagen har fått en option på att använda e-arkivet som stadsarkivet ansvarar för. Om bolagen börjar använda e-arkivet innebär det att samarbetet kommer att öka. Stadsarkivet upplever att det kommer fler frågor som rör arkiv från bolagen än tidigare men att det fortfarande finns förbättringspotential i att arbeta mer samlat med dokument och arkivfrågor utifrån ett koncernperspektiv. Stadsarkivet uppger att de inte har någon större insyn i hur bolagen arbetar med frågorna.

Från bolagens sida lyfts att kommunen kan bli tydligare i sin kommunikation kring kommunens krav när det kommer till bolagens hantering av allmänna handlingar för att säkerställa att bolagen arbetar i enlighet med ägarens önskan. Telgekoncernen har ett gemensamt diariesystem där registratorn på Telge registrerar handlingar. Registraturen är också den funktion som bolagen i huvudsak vänder sig till för att få stöd och följa upp olika frågor och en anledning till att det inte finns någon direkt kontakt mellan enskilda bolag och avdelningen för administration och utredning. Några bolag har utsedda personer som ansvarar för registreringen av handlingarna. Handlingar gällande upphandlingar som hanteras av Telge Inköp registreras i separat system.

Bolagen uppger att de inte har några egna arkivredogörare. Telge Inköp har en arkivansvarig men vi har inte inom ramen för granskningen kunnat klargöra om Telge Bostäder har en arkivansvarig. På koncernnivå finns enligt uppgift en arkivansvarig men ingen arkivredogörare. Rollen arkivredogörare är inte specifikt utpekad i de granskade kommunala bolagen. Vi noterar att rollbeskrivningen i arkivreglementet inte säger något om bolagsstyrelsernas ansvar på samma sätt som nämndernas ansvar fastslås.

Utbildning i bolagen

Administration och utveckling har haft ett antal utbildningar som också erbjudits till de kommunala bolagen. De har också på efterfrågan från bolagen tagit fram ett grundkoncept för utbildning till bolagen rörande hantering av allmänna handlingar.

För personal i Telge Bostäder finns enligt uppgift koncerngemensamma offentlighets- och sekretessrelaterade utbildningar att tillgå i utbildningsportalen. Utbildningarna är obligatoriska att gå som ny medarbetare men finns att tillgå även för alla anställda. Bolaget uppger att de även har egna utbildningar som inte är koncerngemensamma och att de utbildningar som finns upplevs som tillräckliga.

I Telge Inköps organisation finns det enligt uppgift många mycket seniora medarbetare med god kunskap i hantering av handlingar. Behovet av externt stöd från kommunen eller moderbolaget beskrivs som mycket litet. I det introduktionspaket som nyanställda hos Telge Inköp får ingår riktlinjer och rutiner som ska användas i arbetet. Bolaget menar att en av de viktigaste rutinerna är att utbilda alla nya medarbetare i hantering av handlingar i en offentlig upphandling samt hur man hanterar en begäran av utlämnande av handlingar.

4.2.3 Vår bedömning

Vi bedömer att ansvarsfördelning och befogenheter rörande dokumenthantering inom den kommunala verksamheten är tydlig och i överensstämmelse med aktuell lagstiftning och interna regelverk. Styrdokumentet har en tydlig ansvarsfördelning mellan kommunens arkivmyndighet (kommunstyrelsen) och övriga myndigheter (nämnderna). Vidare innehåller kommunstyrelsens, utbildningsnämndens och kultur- och fritidsnämndens delegationsordningar en tydlig och lämplig ansvarsfördelning i dokumenthanteringsfrågor.

Vi gör vidare bedömningen att ansvarsfördelning och befogenheter rörande dokumenthantering i de kommunala bolagen är mindre tydlig. Från bolagen efterfrågas tydligare instruktioner gällande vad deras faktiska ansvar är avseende hantering av allmänna handlingar. Vår bedömning är att det är viktigt att även de kommunala bolagen är införstådda i sitt ansvar i enlighet med offentlighetsprincipen, då dessa enligt OSL 2 kap. 3 § är att jämställa med kommunala myndigheter i tillämpningen av samma lag. Att de kommunala bolagen saknar arkivredogörare visar enligt vår bedömning att bolagens ansvar för hantering av arkivfrågor och allmänna handlingar kan tydliggöras.

Vår bedömning är därutöver att kommunstyrelsen till viss del har säkerställt en förankring av rådande regler och ansvar gällande allmänna handlingar hos medarbetare och chefer. Det är positivt att utbildningsinsatser har genomförts för chefer och förtroendevalda. Vi gör samtidigt bedömningen att obligatoriska utbildningar för nyanställda avseende hanteringen av allmänna handlingar skulle bidra till att säkerställa att en tillräcklig kunskap finns inom organisationen. Vi ser positivt på den utbildningsinsats som genomförts inom kultur- och fritidskontoret gällande dokumenthantering, och vår bedömning är att den ger förutsättningar för vidare förankringsinsatser inom området efter behov.

4.3 Rutiner

Av granskningen framgår att det, delvis till följd av att det finns många olika stödjande dokument, pågår en översyn av rutiner och handledningar i syfte att samla dokumenten under ett paraply. Av intervjuer framgår att det är ett utvecklingsarbete att tydligare samla de stödjande dokumenten och få ner antalet för att förenkla för medarbetarna. Vidare framgår att de flesta dokumenten är just anvisningar och vägledningar för medarbetare och att dokumenten därför naturligt har fastställts på stadsdirektörsnivå. I kommunen har det i närtid genomförts en översyn av delegationsordningar, eventuella uppdateringar av anvisningar och stöd till medarbetare beskrivs naturligt kopplas på detta arbete nu när det har slutförts. I följande avsnitt redogörs för rutiner och handledningar inom området.

4.3.1 Utlämnande av allmänna handlingar

Kommunstyrelsens kontor har tagit fram en handledning för hantering av allmänna handlingar, *Allmänna handlingar, postöppning, registrering och diarieföring*⁹. Handledningen finns tillgänglig på kommunens intranät. Dokumentet vänder sig till kommunens medarbetare, i synnerhet de som i sitt dagliga arbete hanterar uppgifter och information. Handledningen innehåller instruktioner för utlämnande av allmän handling:

- ▶ Den som begär ut en handling har rätt att vara anonym och behöver inte ange anledningen till att handlingen begärs ut. Myndigheten får heller inte fråga om det.
- ▶ Den som gör en begäran ska ange vilka handlingar det gäller, eftersom myndigheten inte är skyldig att göra efterforskningar för att fastställa det.
- ▶ Allmänna handlingar är offentliga om inte innehållet skyddas av någon bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen.
- ▶ Den tjänsteman som har handlingarna gör normalt sekretessbedömningen. Om hjälp behövs kan registrator eller kommunens jurister kontaktas.
- ▶ Om en begäran inte tillmötesgår i sin helhet anses detta som ett avslag på begäran. Den som begär ut handlingen ska då informeras om att den har rätt till ett skriftligt avslagsbeslut med en överklagandehänvisning.
- ▶ En begäran om allmän handling ska hanteras skyndsamt, normalt inom 24 timmar.

Av intervjuer framgår att avdelningen administration och utredning löpande arbetar med att följa upp skyndsamheten i utlämnande av handlingar och betonar vikten av att begäran hanteras skyndsamt. Generellt är upplevelsen att kommunen når målet och att det finns medvetenhet om skyndsamhetskravet i organisationen. Att handlingar inte lämnas ut tillräckligt snabbt uppges ändå vara ett av de vanligaste klagomålen som inkommer avseende allmänna handlingar. I vissa fall uppges goda grunder finnas till att utlämnande försenas. Handledningens instruktion om att en handling ska hanteras skyndsamt, normalt inom 24 timmar, avser att handlingen ska lämnas ut inom 24 timmar. I ärenden där sekretess föreligger kan det dock ta längre tid. Det kan också finnas variationer på personnivå. Begäran av mejlloggar nämns som en insats som kräver ett större arbete och därför kan ta tid. Stadsarkivet försöker skapa förståelse hos mottagaren om de har ärenden som tar tid att handlägga.

Kommunstyrelsens kontor har även tagit fram en vägledning inom området, *Begäran om utlämnande av handling*¹⁰, med ett tillhörande flödesschema (se bilaga 3). Vägledningen följer varje punkt i flödesschemat med förklaringar av exempelvis vad som utgör en inkommen handling eller när sekretess gäller.

4.3.2 Hantering av e-post och Teams

*Södertälje kommuns riktlinjer för e-post*¹¹, som tagits fram av kommunens kommunikationsavdelning, gäller för samtliga medarbetare i kommunen och behandlar hanteringen av e-post. Av riktlinjerna framgår bland annat att allmänna handlingar som kommer in eller skickas ut via e-post måste registreras samt, i linje med handledningen för allmänna handlingar, att e-postens inkorg endast är en tillfällig förvaringsplats. E-post och bilagor som omfattas av sekretess ska skrivas ut och diarieföras. E-post såsom reklam, kurserbjudanden och sådant som inte tillför ett ärende någon sakuppgift kan dock gallras direkt. Arbetsmaterial och utkast ska inte förvaras längre än nödvändigt och rensas ur e-

⁹ Fastställt av stadsdirektör 2021-02-25

¹⁰ Daterad 2022-09-30

¹¹ Daterad 2019-12-17

posten. Privat e-post ska vidarebefordras till privat mejl och raderas ur kommunens e-postsystem. Allmänheten kan begära att få ut en e-postlogg för exempelvis en användare eller en sammanställning av potentiell handling samt e-postmeddelande i sin helhet.

Av *Allmänna handlingar, postöppning, registrering och diarieföring* framgår också riktlinjer för hantering av e-post, i huvudsak samma information som i riktlinjerna för e-post.

Av *Informationshantering i Teams 1.0* som är ett dokument med instruktioner framtaget av stadsarkivet framgår bland annat hur allmänna handlingar ska hanteras i Microsoft Teams. Den som äger ett teamsrum är ansvarig handläggare och ansvarar därmed för att information som bedöms vara allmän och ingår i ärenden överförs till relevanta verksamhetssystem. Om någon begär ut allt i ett ärende som hanterats av en nämnd kan även sådant som rör ärendet i Teams komma att lämnas ut.

Det finns osäkerhet kring hur kända rutinerna för hantering av e-post är i verksamheterna. Av intervjuer framgår att det troligtvis finns en viss variation avseende kännedomen. Av intervjuer framgår att e-post ska hanteras som övrig korrespondens och att det i den meningen inte är något som särskiljer hanteringen av just e-post mer än formatet. Vidare framgår att det kan finnas en risk att enskilda personer inte tänker på att allmänna handlingar som kommer in eller skickas ut via e-post måste registreras. När personal från administration och utredning informeras är de tydliga med att likställa e-post med all annan inkommande och utgående korrespondens.

4.3.3 Anvisningar för arkivvård

Stadsarkivet ger anvisningar för arkivvård till verksamheterna genom arkivredogörare och chefer. Verksamheterna uppges få allt det stöd de vill ha för att genomföra sin arkivvård. Arkivredogörare får i början av sitt uppdrag en uppsättning med dokument med instruktioner för arbetet. Intervjuade inom verksamheterna uppger dock att stadsarkivet inte har meddelat dem några anvisningar för arkivvård.

4.3.4 Dokumenthanteringsplaner och arkivbeskrivningar

Enligt arkivreglementet ska varje myndighet, i samråd med stadsarkivet, upprätta och besluta om dokumenthanteringsplan. Planen ska innehålla information om när arkivhandlingar ska överlämnas till stadsarkivet. Varje myndighet ska också upprätta en arkivbeskrivning. Stadsarkivet ska meddela närmare anvisningar om hur dessa ska föras.

Dokumenthanteringsplaner

Av *Dokumenthanteringsplan - för kommunstyrelsen och kommunstyrelsens kontor, Södertälje kommun*¹² framgår en lista med olika typer av handlingar samt information om de ska diarieföras, registreras eller sorteras, hur de ska förvaras, gallringsreglering, om de ska skickas till stadsarkivet samt övriga relevanta anmärkningar. Därutöver listas de verksamhetssystem och applikationer som kommunen har som kan innehålla allmänna handlingar. Handlingar i verksamhetssystem och applikationer får gallras i enlighet med dokumenthanteringsplanen om gallring kan göras utan att möjligheter till sökningar och sammanställningar av andra handlingar förstörs. Annan gallring måste föregås av en gallringsutredning i samråd med stadsarkivet och IT-enheten. Av planen framgår också att stadsarkivarien eller arkivredogörare som fått uppgiften delegerad till sig får revidera planen löpande. Ändringar eller tillägg i planen som innebär gallring av handlingar måste dock beslutas av stadsdirektören.

Av intervjuer framgår att det sker ett kontinuerligt arbete med dokumenthanteringsplaner. Alla nämnder har dokumenthanteringsplaner men vissa har inte uppdaterats på ett antal

¹² Fastställd av stadsdirektören 2022-08-25

år. De flesta uppges dock revidera planerna vartannat år. Tekniska nämndens dokumenthanteringsplan beslutades 2005, en uppdaterad version ska vara klar inom kort. Stadsarkivet har inget mandat att tvinga nämnderna att löpande uppdatera sina planer. Stadsarkivarien uppdaterar intranätet med nämndernas dokumenthanteringsplaner, går igenom alla planer innan publicering på intranätet och gör justeringar vid behov.

Vidare framgår att material som inkommer till stadsarkivet oftast är gallrat korrekt. Vissa brister kan finnas i exempelvis journaler från avlidna där vårdpersonal skickar in akter i sin helhet. Om inte resurser finns i verksamheten får stadsarkivet göra justeringar. I de allra flesta fall har dock gallringen skötts korrekt.

*Dokumenthanteringsplan för Kultur- och fritidsnämnden*¹³ följer samma upplägg som kommunstyrelsens dokumenthanteringsplan, vilket bland annat innefattar en lista över nämndens verksamhetssystem och hur olika dokumenttyper ska diarieföras, sorteras, förvaras och gallras. Av planen framgår att planen får revideras löpande av arkivredogörare i samråd med stadsarkivarien. Detta stämmer dock inte längre utan även mindre revideringar ska enligt nämndens delegationsordning beslutas av kultur- och fritidschef. Detta ska enligt uppgift tas med i kommande revideringar av dokumenthanteringsplanen. Ändringar eller tillägg i planen som innebär gallring av handlingar beslutas av kultur- och fritidschefen. Intervjuade inom kultur- och fritidskontoret uppger att det finns en ambition att upprätta en processbaserad informationshanteringsplan, men att detta kräver resurser som kontoret inte har.

*Dokumenthanteringsplan för utbildningsnämnden och utbildningskontoret i Södertälje kommun*¹⁴ följer i stort kommunstyrelsens dokumenthanteringsplan. Arkivredogörare får löpande revidera planen i samråd med stadsarkivarien. Ändringar eller tillägg i planen som innebär gallring av handlingar måste beslutas av utbildningsnämnden eller den som utbildningsnämnden delegerat beslutsrätt till. Intervjuade inom utbildningskontoret uppger att planen behöver uppdateras dels för att spegla nuvarande förutsättningar avseende dokument och verksamhetssystem, dels för att införa en processbaserad arkivredovisning. Kontoret har påbörjat arbete med en ny *Informationshanteringsplan för utbildningsnämnden*, med målsättning att den ska antas av nämnden under 2024. Av utkast till planen framgår information om dokumenthantering och hur olika dokument ska diarieföras, bevaras/gallras, om de ska förvaras i pappersformat eller digitalt, förvaringsplats, sorteringsordning samt när de ska levereras till stadsarkivet. Dokumenten kategoriseras efter kontorets interna processer. Ett exempel på kategorisering är dokument gällande hantering av godkännande och tillsyn av fristående förskolor och annan pedagogisk verksamhet.

Arkivbeskrivning

*Arkivbeskrivning för Kommunstyrelsens kontor i Södertälje kommun*¹⁵ beskriver nämndens övergripande ansvar och verksamhetsområde. Vidare redogörs för enheterna inom nämnden, deras vanligaste handlingar samt deras eventuella verksamhetssystem. Beskrivningen innehåller även information om bland annat när gällande dokumenthanteringsplan beslutats och vilka som är arkivansvariga och arkivredogörare.

*Arkivbeskrivning för kultur- och fritidsnämnden i Södertälje kommun*¹⁶ beskriver nämndens övergripande ansvar och verksamhetsområde. Vidare redogörs för enheterna inom nämnden, deras vanligaste handlingar samt deras eventuella verksamhetssystem.

¹³ Beslutad av kultur- och fritidschef 2020-04-23

¹⁴ Beslutad av utbildningsnämnden 2014-04-24

¹⁵ Upprättad av stadsarkivarie 2014-10-20, senaste uppdaterad av stadsarkivarie 2023-11-28

¹⁶ Upprättad av registrator 2018-05-22

Beskrivningen innehåller även information om bland annat när gällande dokumenthanteringsplan beslutats och vilka som är arkivansvariga och arkivredogörare. Arkivbeskrivningen upprättades innan kontorets senaste omorganisation och speglar därmed inte kontorets nuvarande organisation. Intervjuade uppger att beskrivningen kommer att uppdateras under 2024 för att spegla detta.

*Arkivbeskrivning för Utbildningsnämnden i Södertälje kommun*¹⁷ beskriver nämndens övergripande ansvarsområde, verksamheter och funktioner. Vidare redogörs för enheterna inom nämnden, deras vanligaste handlingar samt deras eventuella verksamhetssystem. Beskrivningen innehåller även information om bland annat när gällande dokumenthanteringsplan beslutats och vilka som är arkivansvariga och arkivredogörare. Intervjuade uppger att arkivbeskrivningen inte är aktuell och behöver revideras. Målsättningen är enligt uppgift att revidering ska påbörjas i samband med att den nya informationshanteringsplanen färdigställs och antas.

4.3.5 Rutiner för bolagen

Från bolagens sida lyfts att de i huvudsak lutar sig mot bolagens egna dokument som hanterar frågor som är relevanta för bolagen, snarare än dokument som kommunen upprättar. Det finns dock en koppling då bolagens egna dokument baseras på lagstiftning och arkivreglementet. Bolagen har dokument och rutiner att tillgå på koncernnivå i dokumenthanteringssystemet Veta. Rutinerna används i varierande utsträckning som stöd för bolagens arbete. Telge Bostäder uppges i hög utsträckning luta sig mot de dokument och rutiner som upprättas på koncernnivå och tycker att dessa i huvudsak fyller de behov som bolaget har medan Telge Inköp i högre utsträckning upprättar egna dokument.

Dokumenthanteringsplan

På koncernnivå finns rutinen Förvalta dokumenthanteringsplan¹⁸ vars syfte är att beskriva hur dokumenthanteringsplanen ska förvaltas för att säkerställa att innehållet är korrekt med aktuell och uppdaterad information. Dokumenthanteringsplanen redovisar vilka allmänna handlingar som hanteras inom bolagen. Dokumenthanteringsplanen visar även var handlingarna förvaras, vilka handlingar som kan gallras och vilka som ska bevaras.

Av rutinen framgår att följande gäller för alla bolag inom Telgekoncernen:

- Bolagen är skyldiga att hålla ordning på sina allmänna handlingar i enlighet med Arkivlagen, Tryckfrihetsförordningen, Offentlighets- och sekretesslagen (OSL) samt Södertälje kommuns arkivreglemente.
- Bolagen ska upprätta och besluta om en dokumenthanteringsplan i enlighet med § 6 i Södertälje kommuns arkivreglemente.

Dokumenthanteringsplanen är ett praktiskt verktyg för att stödja bolagen att hålla ordning i sina allmänna handlingar och för att underlätta beslut om utlämnande när någon gör anspråk på rätten att ta del av allmänna handlingar.

Av rutinen framgår att dokumenthanteringsplanen löpande behöver uppdateras och ska revideras minst en gång per år. Dokumentägaren som tilldelats ansvaret för dokumenthanteringsplanen i dokumenthanteringssystemet Veta säkerställer att dokumentansvariga uppdaterar sina handlingar. Dokumenthanteringsplanen ska godkännas i respektive bolagsstyrelse. Ändringar eller tillägg i planen som innebär gallring av handlingar måste beslutas av styrelsen innan gallringsförfarandet verkställs.

Dokumentansvarig ska årligen:

¹⁷ Upprättad på tjänstemannanivå inom utbildningskontoret 2016-11-12

¹⁸ Upprättad på tjänstemannanivå inom Telge AB. Senast reviderad 2023-06-26.

- ▶ Gå igenom befintlig plan och se om någon handlingstyp behöver tas bort.
- ▶ Undersöka om någon information behöver ändras eller uppdateras
- ▶ Kontrollera om ny information tillkommit under året som behöver läggas till (nya system, nya åtaganden etc.)

Av rutinen framgår att e-postmeddelanden räknas som allmän handling och kan komma att begäras ut. Det är innehållet i e-posten som avgör hur man hanterar det. Även e-postloggar räknas som allmän handling och kan komma att begäras ut. Loggarna innehåller avsändare, mottagare, datum samt ämne.

Telge Bostäder

Telge Bostäder ser enligt uppgift över sin dokumenthanteringsplan en gång årligen. En konsult har tagits in för att stötta i genomgången med planen. Bolaget menar att planen är ett arbetsdokument och därmed inte ska vara föremål för något beslut, dokumentet ska framgent finnas att tillgå i Sharepoint.

Telge Bostäder har enligt uppgift inte upprättat någon arkivbeskrivning.

Rutiner för vem inom bolaget som får avslå begäran om utlämnande av allmän handling eller uppgifter i allmän handling genom överklagbart skriftligt beslut regleras i riktlinjen Lämna ut en handling eller vägra. Riktlinjen är enligt uppgift tagen på koncernnivå och finns att tillgå i dokumenthanteringssystemet Veta och reglerar även vem som får uppställa villkor för utlämnande av allmän handling och lämna yttrande över överklagande av beslut

I riktlinjen framgår att utlämnande av handling ska ske skyndsamt, vanligen samma dag som förfrågan inkommit. Av intervjuer framgår att man tolkar skyndsamt som inom 48 timmar och att bilden är att man sällan lämnar ut samma dag. Först måste en värdering göras kring hur materialet ser ut utifrån GDPR och möjlig skada. Ofta görs den bedömningen av VD om det rör sig om större frågor. Om en begäran inkommer till en medarbetare går ärendet till närmaste chef som värderar om handlingen kan lämnas ut eller om bedömningen behöver göras av VD. Av intervjuer framgår att alla beslut om att inte lämna ut ärenden går till VD för signatur av skriftligt beslut. Eftersom medarbetarna uppges ta i princip alla ärenden till ansvarig chef så menar bolaget att det finns en kontroll över de handlingar som lämnas ut.

Gällande riktlinjer för e-post hänvisar bolaget till rullande korta utbildningar som med jämna mellanrum påminner personalen om hur uppgifter i mail ska hanteras vilket kompletterar den information som finns i dokumentet Förvalta dokumenthanteringsplanen.

Telge Inköp

Telge Inköp har upprättat egna styrande dokument anpassade efter bolagets verksamhet och uppges i liten utsträckning ha ett behov av att använda sig av kommunens eller Telgekoncernens gemensamma dokument. Bolagets medarbetare har enligt uppgift god kunskap om vilken typ av stöd som behövs och förmåga att även ta fram dokument och mallar själva. De allra flesta dokumenten har en direkt koppling till kärnverksamheten och avser hantering och lagring av upphandlingsdokument.

Bolaget har ingen dokumenthanteringsplan i samma format som Telgekoncernen, Instruktion för dokumenthantering och lagring innehåller dock, tillsammans med övriga stödjande dokument, i huvudsak samma typ av information. Dokumentet avser bara handlingar knutet till upphandlingar och är godkänt av VD. Bolaget hanterar enligt uppgift i mycket liten utsträckning andra typer av dokument och har tidigare inte sett något behov att upprätta en dokumenthanteringsplan för hantering av handlingar som inte har koppling till kärnverksamheten. Bolaget har dock vid granskningstillfället påbörjat arbete med att ta fram en dokumenthanteringsplan.

Telge Inköp har inte upprättat någon arkivbeskrivning.

Rutiner och riktlinjer finns att tillgå i upphandlingssystemet och är på så vis lättåtkomliga för medarbetarna. Detta innebär också att det finns möjlighet att hålla rutiner och riktlinjer uppdaterade och säkerställa att medarbetarna inte nyttjar obsoleta instruktioner.

Exempel på rutiner är Instruktion för dokumenthantering och lagring, Arkivering och bevarande, Rutin för allmänna handlingar - Sekretessprövning samt Malltext för beslut om sekretess och utlämning av uppgifter.

Bolaget beskriver att det är ett ständigt pågående arbete att hantera rutiner och processer och säkerställa att de är uppdaterade. Bolaget arbetar med LEAN som process för ständigt förbättringsarbete. Frågorna diskuteras enligt uppgift flera gånger årligen i bolaget för att säkerställa att rätt kunskap finns. Vid behov kan medarbetare fråga närmsta chef.

Vid tillfället för granskning genomförs ett arbete med att gå igenom alla dokument som finns i digital miljö och säkerställa dess aktualitet i samband med att de ska lyftas över från en gammal server till en ny Sharepoint-miljö.

Bolaget ser det som en stor risk att lämna ut en handling felaktigt vilket skulle kunna innebära att ett bolag lider skada. Dels av skälet att man inte vill skada enskilda företag och dels att man inte vill betala de skadestånd som ett sådant misstag kan föranleda. Enligt Rutin för allmänna handlingar - Sekretessprövning - Kopiedebitering vid utlämnande av handlingar har handläggaren ansvar för att lämna ut handlingar om de inte är sekretessmarkerade. Endast VD kan besluta om att en handling inte får lämnas ut.

4.3.6 Vår bedömning

Kommunstyrelsen, kultur- och fritidsnämnden och utbildningsnämnden har upprättat dokumenthanteringsplaner och arkivbeskrivningar i enlighet med krav i kommunens arkivreglemente samt arkivlagen och OSL. Vi noterar dock att arkivbeskrivningar i vissa fall har beslutats för flera år sedan och inte längre fullt ut speglar den organisationsstruktur som finns inom nämndernas verksamhetsområden. Det kan försvåra att utifrån beskrivningen få information om vilka handlingar som kan finnas i myndighetens arkiv. Vi instämmer med intervjuade inom utbildningskontoret att utbildningsnämndens arkivbeskrivning behöver uppdateras. Vi gör vidare bedömningen att utbildningsnämnden bör utvärdera om deras arkivbeskrivningar är tillräckliga för att tillgodose syftet med arkivbeskrivning enligt lagstiftning. Vi ser positivt på att kultur- och fritidskontoret ämnar uppdatera arkivbeskrivningen för kultur- och fritidsnämnden under 2024.

Kommunstyrelsens kontor har tagit fram en handledning och en vägledning för hantering av allmänna handlingar. Befogenheter att avslå utlämnande samt uppställa villkor för utlämnande av allmän handling regleras i delegationsordningar. Vår bedömning är att rutinerna är ändamålsenliga och innehåller instruktioner för hantering och utlämnande av allmänna handlingar som är i linje med lagstiftning och kommunens regelverk.

Vi gör också bedömningen att dessa rutiner i varierande grad är förankrade i verksamheterna. Rutinerna är dock kända bland de viktigaste funktionerna för att säkerställa en ändamålsenlig hantering av allmänna handlingar, exempelvis på chefsnivå och inom verksamheter som innebär myndighetsutövning.

Vi noterar att stadsarkivet inte har lämnat anvisningar för arkivvård i enlighet med kommunens arkivreglemente. Vår bedömning är att kommunstyrelsen bör säkerställa att detta genomförs för att bidra till en enhällig och ändamålsenlig arkivvård i kommunen.

Det finns flera olika rutiner som berör e-posthantering. Vår bedömning är att dessa är ändamålsenliga och i enlighet med relevant lagstiftning. Den övergripande kännedomen

om rutinerna är i vår bedömning varierande, vi noterar att medarbetare periodvis påminns om att epost är att likställa med annan korrespondens ur ett offentlighetsperspektiv.

Telge Bostäder har en dokumenthanteringsplan men denna har inte beslutats av bolagsstyrelsen. Inom Telge Bostäder har dokumenthanteringsplanen betraktats som ett arbetsdokument och därmed inte som ett föremål för beslut, men vår bedömning är att detta inte är i linje med koncernens rutiner eller kommunens arkivreglemente.

Telge Inköp har inte upprättat en dokumenthanteringsplan men täcker i huvudsak in samma information genom övriga styrdokument beslutade av VD. Dessa täcker dock bara in handlingar inom ramen för den ordinarie verksamheten, det vill säga upphandling och inköp. Vår bedömning är att bolaget utifrån kommunens arkivreglemente och koncernens rutiner bör upprätta en egen dokumenthanteringsplan och vi bedömer att det är positivt att bolaget har påbörjat arbete med detta.

Sammantaget för bolagen gör vi bedömningen att respektive styrelse i enlighet med arkivreglementet och det koncerngemensamma dokumentet *Förvalta dokumenthanteringsplanen* bör fatta beslut om sina dokumenthanteringsplaner.

Telge Inköp och Telge Bostäder har inte upprättat arkivbeskrivningar. Vår bedömning är att respektive styrelse bör säkerställa att detta genomförs i enlighet med arkivlagen.

Det finns rutiner för utlämnande av allmänna handlingar och för hanteringen av e-post inom Telgekoncernen såväl som inom de individuella bolagen. Vår sammantagna bedömning är att dessa rutiner är ändamålsenliga och i enlighet med lagstiftning. Vi bedömer vidare att dessa rutiner är förankrade inom bolagen i en tillräcklig utsträckning. En betydande del av beslut som rör utlämnande av allmänna handlingar ska för både Telge Inköp och Telge Bostäder gå genom respektive bolags VD. Vi gör bedömningen att detta leder till en minskad risk för en felaktig hantering av allmänna handlingar.

4.4 Registrering och diarieföring av allmänna handlingar

4.4.1 Rutiner och arbetssätt

Av arkivreglementet framgår att allmänna handlingar som ska bevaras ska framställas med material och metoder som garanterar informationens beständighet. Hänsyn ska tas till möjligheten att i framtiden överföra uppgifterna till annan databärare om nödvändigt. Myndigheten ska i tillämpliga delar följa gällande standarder för digitala handlingar. Allmänna handlingar ska förvaras så att de skyddas mot förstörelse, skada, tillgrepp och obehörig åtkomst. Beslut om arkivlokaler tas i samråd med stadsarkivet. Varje myndighet ansvarar för att allmänna handlingar registreras.

Allmänna handlingar får endast gallras med stöd i lag, förordning eller beslut av arkivmyndigheten. Varje myndighet beslutar, efter samråd med stadsarkivet, om gallring av allmänna handlingar. Varje myndighet får delegera rätten att besluta om gallring. Myndighetens arkivredogörare verkställer gallringen av allmänna handlingar. I det fall handlingarna förvaras på stadsarkivet utförs gallringen där av arkivets personal.

Allmänna handlingar, postöppning, registrering och diarieföring innehåller en beskrivning av vad som utgör allmänna handlingar, med information om exempelvis när en handling anses vara upprättad och vilka undantag som gäller. Vidare framgår rutin för bland annat postöppning samt registrering och diarieföring.

För registrering gäller som grundregel att allmänna handlingar ska registreras utan dröjsmål, både inkommande och utgående handlingar, oavsett format. Registreringen innebär att en unik anteckning görs i ett diarium eller register om att en handling inkommit eller upprättats. Anteckningen ska åtminstone innehålla:

- ▶ Datum

- ▶ Unik beteckning (diarienummer eller dokumentnummer)
- ▶ Uppgift om avsändare och mottagare
- ▶ Beskrivning av handlingen eller ärendet.

Den handläggare som tar emot eller skickar ut handlingen ansvarar för att handlingen blir registrerad. Registreringen genomförs dock av en registrator. Alla handlingar som berörs av sekretess måste registreras, med undantag för följande handlingar:

- ▶ Handlingar av ringa betydelse - handlingar som rör rutinbetonade ärenden, som enkelt kan besvaras, samt även handlingar som exempelvis reklam och nyhetsbrev.
- ▶ Handlingar ordnade på ett annat sätt - handlingar med en naturlig sorteringsordning, exempelvis delegationsprotokoll. Dessa måste dock hållas ordnade så att det går att avgöra om en viss handling inkommit eller upprättats.
- ▶ Handlingar som registreras i andra system - handlingar som registreras i exempelvis löne-, ekonomi- och personalsystem registreras inte i diariet, förutsatt att det i dessa system går att spåra handlingar.
- ▶ Handlingar som är undantagna enligt lag - handlingar som ingår i en socialakt eller en journal, som rör färdtjänst och riksfärdtjänster eller som ingår i individakter inom ramen för LSS. Inom kommunen registreras dock ändå journaler och socialakter i verksamhetssystem för att underlätta arbetet. Vid oklarheter ska registrator eller närmaste chef tillfrågas.

Handläggare eller registrator ansvarar för att se till att samtliga handlingar ligger i ärendeakt och det avslutade ärendet vid avslut och arkivering av ärenden. Vid överlämning till registrator, assistenten eller arkivredogöraren ska akten vara rensad på arbetsmaterial, kopior och minnesanteckningar som inte tillför ärendet någon sakuppgift eller bedömning. Om akten inte rensas innan arkivering anses alla minnesanteckningar och utkast ha tagits hand om för arkivering vilket medför att de blivit upprättade därmed allmänna handlingar.

Av *Ärendehandbok för Södertälje kommun*¹⁹ framgår rutiner för hantering av ärenden som ska beslutas i nämnd, kommunstyrelsen eller kommunfullmäktige. Detta innefattar bland annat rutiner och regler gällande arkivering och gallring. Gallring sker årligen och regleras av respektive nämnds dokumenthanteringsplan. Gallring får endast ske enligt dokumenthanteringsplan eller ett särskilt gallringsbeslut. Endast nämnd eller en kontorschef som har fått beslutsrätten delegerad till sig får besluta om gallring. Gallring som särskilt regleras i lag kan ske enligt tillämplig lag även om ett gallringsbeslut inte fattats av kommunfullmäktige, nämnd eller delegat.

Leveranser av fysiska akter till stadsarkivet sker enligt den tid som står angiven i relevant nämnds dokumenthanteringsplan. Innan leverans ska akterna rensas från dubletter, plastgem och dylikt. Arbetsmaterial och sådant som kan gallras enligt dokumenthanteringsplanen kan också plockas ut från akten. Digital information i verksamhetssystem ska levereras till e-arkivet om dokumenthanteringsplan säger att en viss typ av information eller handling ska bevaras.

Av intervjuer framgår att bilden är att registrering och diarieföring av allmänna handlingar sker på ett rättssäkert sätt i verksamheterna, att myndigheterna klarar av att leva upp till bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen och att det inte finns direkta tecken på brister. Vidare framgår att det finns delar av verksamheter där kompetensen kan höjas ytterligare, i huvudsak funktioner längre ut i verksamheterna. Personer som arbetar centralt i stabsfunktioner uppges ha goda kunskaper. Det nya digitala dokument- och ärendehanteringssystemet uppges ha varit ett stöd i arbetet att bli bättre på registrering

¹⁹ Fastställd av stadsdirektör 2021-02-25

och diarieföring i kommunen som helhet. Systemet skapar också ett bättre organisatoriskt minne kring hur handlingar hanteras. Vikten av att använda systemet i så stor utsträckning som möjligt betonas. Liksom avseende den allmänna kunskapen om dokumenthantering nämns här verksamheter som hanterar frågor som innehåller myndighetsutövning som de som har störst vana och därmed också har störst kunskap om att arbeta med registrering och diarieföring. I verksamheter som har mindre inslag av sådant beskrivs det som att det kan vara lite längre till att tänka på att hantera frågorna på korrekt sätt.

4.4.2 Registrering och diarieföring i bolagen

Telge Bostäders dokumenthanteringsplan innehåller information om och hur handlingar ska registreras och förvaras samt om prövning ska ske enligt OSL.

*Handbok digital dokumenthantering*²⁰ gäller för Telge Bostäder och Telge Fastigheter. Ansvariga för att handboken tillämpas är arkivsamordnare och projektledare inom Telge samt hos kontrakterade leverantörer. Syftet med handboken är att skapa enhetliga regler för Telge, underlätta samordningen mellan olika projektörer samt förenkla in- och utleveranser till/från det digitala arkivet hos Telge.

Telge Bostäder menar att bolaget arbetar systematiskt med att följa krav avseende registrering i offentlighets- och sekretesslagen. Inkommande post stämplas och diarieförs och dokument som upprättas av bolaget hanteras enligt dokumenthanteringsplanen. Den mänskliga faktorn utgör en risk för fel även om bolaget försöker minska den.

Telge Inköp menar att det är relativt enkelt att följa kraven avseende registrering i offentlighets- och sekretesslagen då alla handlingar har ett ärendenummer. Av Rutin för allmänna handlingar - Sekretessprövning - Kopiedebitering vid utlämnande av handlingar framgår att handling är allmän om den är inkommen eller upprättad (färdigställd) samt att allmän handling skall i princip alltid diarieföras. De risker som finns härleds till den mänskliga faktorn men beskrivs ändå som relativt små. I bolaget sker remissande av ärenden alltid tillsammans med flera ögon som kontrollerar ärendena.

4.4.3 Vår bedömning

Vi gör bedömningen att det finns dokumenterade rutiner inom både kommunen och inom de granskade bolagen som ger förutsättningar för en rättssäker och ändamålsenlig registrering och diarieföring av allmänna handlingar. Vi betonar dock att det är väsentligt att det finns aktuella dokumenthanteringsplaner för att säkerställa en enhällig och konsekvent registrering av allmänna handlingar. Som tidigare diskuterats (se avsnitt 4.3.4) har vissa nämnder relativt gamla dokumenthanteringsplaner, vilket kan utgöra en risk. Vi har dock inom granskningen inte identifierat något som tyder på stora eller systematiska brister i tillämpningen rutiner för registrering och diarieföring av allmänna handlingar.

4.5 Uppföljning och kontroll

4.5.1 Tillsyn

Avseende den tillsyn som arkivreglementet reglerar framgår av intervjuer att den tillsyn som genomförs ofta är i form av punktinsatser (indirekt tillsyn) avseende akter som inkommer från registratorer och från stadshuset. Det har funnits en diskussion om behovet att genomföra en mer strukturerad och formaliserad tillsyn enligt ett rullande schema (direkt tillsyn). Det är dock inget som har realiserats i under senare år till följd av resursbegränsningar på Stadsarkivet. I huvudsak är det arkivredogörarna som hanterar uppgifterna inom sitt ansvar för den praktiska arkivvården. Arkivredogörarna uppges kontakta stadsarkivarien om de behöver stöd i någon specifik fråga och då sker en direkt

²⁰ Daterad 2019-12-13

tillsyn. Stadsarkivet planerar att förstärka organisationen med en arkivarie för E-arkivet för att kunna vara två personer vid tillsyn vilket enligt uppgift kommer att ge betydligt bättre förutsättningar för att hinna med arbetet.

Stadsarkivarien har arbetat fram rutiner för hur tillsynsarbetet ska hanteras när det finns resurser och möjligheter att prioritera detta. Av rutinen framgår att Stadsarkivet har som mål att tillsynsinspektioner av närarkiv och dokument- och ärendehantering ska ske återkommande med högst tre års mellanrum. Det finns planer på att arbeta fram motsvarande riktlinjer för bolagen i Telgekoncernen. När det gäller tillsynen i bolagen uppges det i dags finnas rum för förbättringar. Den tillsyn som har skett har varit i samband med att stadsarkivarien gjort insatser av andra anledningar.

Resultatet av tillsynen som har genomförts är enligt uppgift över lag bra. Det finns tillfällen där brister identifieras, då brukar förslag på åtgärder ges i form av information eller utbildning. Sådana fall kommer oftast från personer som inte är vana vid att hantera frågorna men uppges inte vara något som skapar något större merarbete på Stadsarkivet. Det finns en medvetenhet om att kontroller genomförs vilket är ett incitament i att öka kunskapen och intresset för frågorna.

Av intervjuer framgår att en mer regelrätt uppföljning kommer följa på tillsynen när arbetet har utvecklats men att ingen sådan uppföljning genomförts hittills. Tillsynen noteras nu i minnesanteckningar som delges ansvarig chef, arkivredogörare och ansvarig och kanslichef. Det har inte skett någon rapportering till kommunstyrelsen eller till ansvarig nämnd. I det nya dokumenthanteringssystemet kommer tillsynen att börja diarieföras. I dokumenthanteringsplan och riktlinjer förbereds för att framgent även rapportera till kommunstyrelse och nämnder.

4.5.2 Rådgivning

Arkivreglementet fastslår att kommunstyrelsen genom stadsarkivet ska ge kommunens myndigheter och enskilda råd i arkivfrågor. I intervjuer framgår att uppgiften genomförs i mån av tid och att det finns förhoppningar om att stadsarkivet ska kunna ge mer handfast hjälp efter att ha förstärkt organisationen. Vidare framgår att kontoren i hög grad utvecklat sitt arbete på egen hand, att stadsarkivet i viss mån kunnat bidra med råd och tips i arbetet och att det genom utökade personella resurser kommer att finnas möjlighet att ge ett bättre stöd. Intervjuade inom verksamheterna upplever att stadsarkivet över lag är tillgängliga för att be om stöd och råd, men att det kan vara svårt att få tydliga svar på mer komplicerade frågor avseende arkivhantering och frågor rörande allmänna handlingar.

Intervjuade inom kultur- och fritidskontoret efterlyser mer stöd avseende framtagande av processbaserad informationshanteringsplan. Kontoret uppges inte ha de resurser eller den kunskap inom arkivhantering som krävs för att upprätta planen på egen hand och att det hittills inte har funnits tillräckligt stöd från stadsarkivet eller annan central funktion.

4.5.3 Internkontrollplaner

I *Kommunövergripande internkontrollplan 2023*²¹ ingår som riskåtgärd för risken att personalakterna inte är tillgängliga på grund av fysisk hantering att se över möjligheten att upphandla ett digitalt närarkiv. Därutöver ingår även som systematisk kontroll att genom stickprov två gånger per år kontrollera att personuppgifter är hanterade på rätt sätt i diariet, i syfte att motverka risk att skyddade personuppgifter röjs.

²¹ Beslutad av kommunstyrelsen (KS) 2022-11-25 § 238. Planen är kommunövergripande men utgör KS internkontrollplan och ingår i KS verksamhetsplan för 2023. Av verksamhetsplanen framgår att kommunstyrelsekontoret inte har sett ett behov av att inkludera några kontorsspecifika kontrollpunkter.

*Kommunövergripande internkontrollplan 2024*²² innehåller som risk att kommunen inte uppfyller skyldigheter i enlighet med offentlighetsprincipen på grund av avsaknad av tid/kompetens eller ovilja att sköta arbetsuppgiften. Kontroll görs genom att i ett stickprov begära ut allmänna handlingar. I planen finns även en risk att medborgare, medarbetare eller andra aktörer inte får svar från kommunen inom 48 timmar. Kontrollmetod för risken är att genom ett stickprov kontrollera att frågor besvaras inom 48 timmar. Därutöver ingår även som riskåtgärd en informationskampanj och en översyn av mejlpolicyn.

Utbildningsnämndens internkontrollplan 2023 ingår i *Verksamhetsplan 2023, Utbildningsnämnden*²³. Internkontrollplanen innehåller inga risker eller kontroller relevanta för området. Nämndens internkontrollplan 2022 utgör bilaga till *Utbildningsnämnden verksamhetsplan 2022*²⁴. Internkontrollplanen innehåller inte några risker eller kontrollmoment relevanta för området. Enligt uppgift kommer internkontrollplanen för 2024 att omfatta detta område, denna har dock vid granskningstillfället inte beslutats.

Kultur- och fritidsnämndens internkontrollplan för 2023 ingår i *Verksamhetsplan 2023, kultur- och fritidsnämnden*²⁵ och för 2022 ingår som bilaga till *Verksamhetsplan 2022, kultur- och fritidsnämnden*²⁶. Internkontrollplanerna innehåller inte några risker eller kontroller relevanta för området. Riskbedömningen för internkontrollplanen innehåller dock som risk att inkommen e-post inte blir öppnad, registrerad och i övrigt adekvat behandlad. Enligt uppgift behandlades denna risk av nämndens internkontroll under flera år, men togs bort för 2022 då risken inte längre ansågs vara tillräckligt stor.

4.5.4 Uppföljning av beslut om att lämna ut eller inte lämna ut allmänna handlingar

Av granskningen framkommer att det inte sker någon central specifik uppföljning av beslut om att lämna ut allmänna handlingar. I intervjuer framgår att det inte utesluts att det finns ett behov av att följa upp beslut avseende om det var korrekt att lämna ut handlingen men att det behöver utredas och klargöras hur och på vilket sätt det i så fall ska ske. Vidare framgår att en stor del av de handlingar som lämnas ut avser medias begäran av handlingar. Media läser kommunens webbdarium i vilket rubriker över veckans post framgår och gör begäran av utlämnanden utifrån denna.

Beslut att inte lämna ut handlingar rapporteras till nämnd enligt delegationsordning och följs på så vis upp. Det genomförs ingen samlad uppföljning av dessa beslut.

Av intervjuer framgår att inte heller utbildningsnämnden eller kultur- och fritidsnämnden genomför några särskilda uppföljningar om beslut att lämna ut allmänna handlingar. Intervjuade inom verksamheterna utesluter inte att det skulle kunna finnas ett värde i att följa upp beslut att lämna ut handlingar sker korrekt, men att det också skulle behöva vägas mot de resurser som det skulle kräva. Vidare upplever inte intervjuade att det finns en stor risk att medarbetare inom verksamheterna lämnar ut handlingar som inte borde lämnas ut, utan snarare att det finns en försiktighet kring utlämnande av allmänna handlingar och att de flesta medarbetare vänder sig till chef vid osäkerhet.

För utbildningsnämnden och kultur- och fritidsnämnden fattas och rapporteras beslut att inte lämna ut handlingar i enlighet med delegationsordning. Intervjuade inom verksamheterna uppger att det är väldigt ovanligt med beslut att inte lämna ut handlingar

²² Beslutad av kommunstyrelsen 2023-11-24

²³ Beslutad av utbildningsnämnden 2023-01-26 § 9

²⁴ Beslutad av utbildningsnämnden 2021-12-09 § 150

²⁵ Beslutad av kultur- och fritidsnämnden 2023-02-23 § 18

²⁶ Beslutad av kultur- och fritidsnämnden 2023-01-27 § 3

inom dessa verksamheter. Vidare betonar intervjuade att det faktum att beslut att inte lämna ut handlingar kan överklagas i sig innefattar en viss uppföljning.

4.5.5 Uppföljning och kontroll i bolagen

I bolagen har det enligt uppgift inte skett någon tillsyn under senare år.

Telge Bostäder har ingen rapportering till styrelsen i frågor som rör allmänna handlingar. Bolaget uppger att den eventuella uppföljning som sker i den här typen av ärenden är om det genomförs överprövningar till förvaltningsrätten. Det uppges dock vara mycket ovanligt att så sker.

Telge Inköp har ingen rapportering till styrelsen i frågor som rör allmänna handlingar eftersom det ses som en mer operativ fråga. Det finns dock en löpande rapportering till styrelsen kring vissa upphandlingsärenden där man redan på förhand vet att det kommer att bli en stor fråga, oavsett tillvägagångssätt. Det avser dock i huvudsak frågor kring upphandlingsstrategier snarare än frågor som berör hantering av handlingar.

4.5.6 Vår bedömning

Vi gör bedömningen att det delvis genomförs en systematisk uppföljning och kontroll avseende dokumenthantering. Dokumenthantering har inte ingått i den kommunövergripande internkontrollplanen för 2023 men ingår i den för 2024. Vi bedömer att det är positivt att denna risk hanteras inom ramen för den formella internkontrollen, men då den ännu inte har genomförts gör vi ändå bedömningen att det vid granskningstillfället ännu inte skett någon uppföljning inom ramen den kommunövergripande formella internkontrollen. Vi noterar att en viss uppföljning har skett inom ramen för kultur- och fritidsnämndens internkontroll. De granskade bolagen har ingen särskild uppföljning av hanteringen av allmänna handlingar.

Enligt arkivreglementet ska stadsarkivet genomföra tillsyn av de kommunala myndigheternas arkivhantering. Granskningen har dock visat på att denna endast sker i begränsad grad, till följd av resursbrist. Därutöver har ingen tillsyn genomförts av de kommunala bolagen. Vi bedömer att kommunstyrelsen bör säkerställa att tillsyn av stadsarkivet sker i enlighet med arkivreglementet. Vi gör också bedömningen utifrån detta att stadsarkivet i dess nuvarande resurssättning inte har den organisation som krävs för att utföra uppgifter i enlighet med arkivreglementet.

Vår bedömning är vidare att det delvis finns en ändamålsenlig uppföljning av beslut om att lämna ut eller inte lämna ut allmänna handlingar. Beslut om att inte lämna ut allmänna handlingar hanteras inom kommunstyrelsen och de granskade nämnderna genom delegationsbeslut och uppföljning sker därmed i rapportering av delegationsbeslut. Vår bedömning är att detta är en ändamålsenlig uppföljning. Det finns ingen uppföljning av beslut att lämna ut allmänna handlingar. Intervjuade utesluter inte tanken men är betonar också vikten av att en sådan uppföljning skulle behöva utformas så att den resursmässiga kostnaden är i proportion till nyttan, då merparten av beslut att lämna ut allmänna handlingar är vardagliga och okontroversiella. Vi instämmer i detta och gör bedömningen en eventuell uppföljning av beslut att lämna ut allmänna handlingar bör vara fokuserad på beslut som är av hög risk.

Vi gör vidare bedömningen att det inom de granskade bolagen inte sker någon särskild uppföljning av beslut att lämna ut eller inte lämna ut allmänna eller av dokumenthantering.

Svar på revisionsfrågor

Delfråga	Svar
<p>Finns aktuella styrdokument i kommunen/bolagen avseende dokumenthantering?</p> <p>Tillämpas dessa?</p>	<p>Ja, inom kommunen och bolagen finns ett flertal olika styrande dokument som reglerar olika delar av dokumenthanteringen. Kommunfullmäktige har beslutat om Arkivreglemente för Södertälje kommun som gäller för hela kommunkoncernen. Utöver detta finns ett antal styrande dokument beslutade på tjänstemannanivå.</p> <p>Inom bolagskoncernen finns aktuella dokument upprättade både på koncernnivå och i form av bolagsspecifika riktlinjer.</p> <p>Vår bedömning är att dokumenten i huvudsak tillämpas.</p>
<p>Är ansvarsfördelning, befogenheter och organisation rörande dokumenthantering tydlig och i överensstämmelse med aktuell lagstiftning och kommunens/bolagens interna regelverk?</p>	<p>Delvis. Ansvarsfördelningen och befogenheter inom kommunen i olika styrande dokument är tydlig och i överensstämmelse med aktuell lagstiftning och interna regelverk. Organisationen inom främst stadsarkivet har inte fullt ut klarat av att utföra uppgifter i enlighet med arkivreglementet och ska förstärkas.</p> <p>Ansvar och befogenhet för bolagen är mindre tydlig då de granskade bolagen saknar arkivredogörare.</p>
<p>Finns specifika rutiner för hantering av e-post och är dessa kända, rättssäkra och ändamålsenliga?</p>	<p>Ja, Södertälje kommuns riktlinjer för e-post gäller för samtliga medarbetare i kommunen och behandlar hanteringen av e-post. Därtill finns information som berör hantering av e-post i dokumentet Allmänna handlingar, postöppning, registrering och diarieföring. För bolagen berörs hantering av e-post i rutinen Förvalta dokumenthanteringsplan.</p> <p>Vi bedömer att rutinerna är rättssäkra och ändamålsenliga. Kännedomen i verksamheterna är svår att bedöma, bedömningen utifrån intervjuer är att den är varierande.</p>
<p>Finns ändamålsenliga rutiner för utlämnande av allmänna handlingar?</p> <p>Är dessa kända bland medarbetarna?</p>	<p>Ja, kommunstyrelsens kontor har tagit fram en handledning och en vägledning för hantering av allmänna handlingar. Befogenheter att avslå utlämnande samt uppställa villkor för utlämnande av allmän handling regleras i delegationsordningar. Vår bedömning är rutinerna sammantaget är ändamålsenliga.</p> <p>Bedömningen av kännedomen hos medarbetarna är att den varierar beroende på i vilken utsträckning den enskilda medarbetaren arbetar med frågor som innefattar utlämnande av handling. I verksamheter som innebär myndighetsutövning bedöms kännedomen vara god.</p>
<p>Skjer registrering och diarieföring av allmänna handlingar på ett rättssäkert sätt?</p>	<p>Ja, handledning i hantering allmänna handlingar innehåller även information kring registrering och diarieföring. Diarieföring och registrering för olika dokumenttyper tas vidare i dokumenthanteringsplaner.</p> <p>I granskningen har vi inte identifierat något som tyder på att de skulle finnas brister i tillämpningen som innebär att hanteringen inte sker på ett rättssäkert sätt.</p>

<p>Genomförs en systematisk uppföljning och kontroll avseende dokumenthantering?</p>	<p>I viss mån. Tillsyn har till följd av resursbrist inte kunnat genomföras i den utsträckning som arkivreglementet fastslår. I granskade internkontrollplaner finns någon enstaka kontroll på området men ingen systematisk uppföljning.</p> <p>De granskade bolagen har ingen systematisk uppföljning eller kontroll för dokumenthantering.</p>
<p>Finns en ändamålsenlig uppföljning av beslut om att lämna ut eller inte lämna ut allmänna handlingar?</p>	<p>I huvudsak. Det sker inte någon uppföljning av beslut om att lämna ut allmänna handlingar. Det utesluts inte att det finns ett behov av att följa upp beslut avseende om det var korrekt att lämna ut handlingen. Det behöver utredas och klargöras hur och på vilket sätt det i så fall ska ske.</p> <p>Beslut att inte lämna ut handlingar rapporteras till nämnd enligt delegationsordning och följs på så vis upp.</p> <p>Inom de granskade bolagen genomförs ingen uppföljning av beslut att lämna ut eller inte lämna ut allmänna handlingar.</p>

Södertälje den 14 december 2023

Jakob Hallén

Certifierad kommunal yrkesrevisor

Daniel Larsson

Verksamhetsrevisor

Bilaga 1 - Källförteckning

Intervjuade funktioner

- ▶ Stadsarkivarie
- ▶ Kommunsekreterare, tf. enhetschef Stadskansliet
- ▶ Chef affär- och verksamhetsutveckling, Telge Bostäder
- ▶ Samordnare, Telge Bostäder
- ▶ Tf. VD, Telge Bostäder
- ▶ Projektledare kommunikationsavdelningen, Telge Bostäder
- ▶ Gruppchef kundrelationer och utveckling, Telge Inköp
- ▶ Utredare, kultur- och fritidskontoret
- ▶ Registrator, kultur- och fritidsnämnden
- ▶ Kanslichef
- ▶ Huvudregistrator
- ▶ Projektledare, utbildningskontoret
- ▶ Registrator, utbildningsnämnden
- ▶ Verksamhetschef, strategi och verksamhetsstöd

Dokument

- ▶ Ärendehandbok för Södertälje kommun
- ▶ Arkivreglemente
- ▶ Allmänna handlingar postöppning, registrering och diarieföring
- ▶ Informationshantering i Teams 1.0
- ▶ Dokumenthanteringsplan - för kommunstyrelsen och kommunstyrelsens kontor, Södertälje kommun
- ▶ Dokumenthanteringsplan för Kultur- och fritidsnämnden
- ▶ Dokumenthanteringsplan för utbildningsnämnden och utbildningskontoret i Södertälje kommun
- ▶ Utkast till Informationshanteringsplan för utbildningsnämnden
- ▶ Begäran om utlämnande av handling
- ▶ Prövningsschema Begäran om utlämnande av handling
- ▶ Södertälje kommuns riktlinjer för e-post
- ▶ Rollbeskrivning för arkivansvariga och arkivredogörare
- ▶ Rutiner för stadsarkivets tillsyn av Södertälje kommuns myndigheter
- ▶ Utbildningsnämndens verksamhetsplan 2022
- ▶ Utbildningsnämndens verksamhetsplan 2023
- ▶ Kultur- och fritidsnämndens verksamhetsplan 2023
- ▶ Kommunstyrelsens verksamhetsplan 2023
- ▶ Kommunstyrelsens verksamhetsplan 2024
- ▶ Kommunstyrelsens dokumenthanteringsplan
- ▶ Utbildningsnämndens dokumenthanteringsplan
- ▶ Kultur- och fritidsnämndens dokumenthanteringsplan
- ▶ Utkast till informationshanteringsplan för utbildningsnämnden
- ▶ Kommunstyrelsens arkivbeskrivning
- ▶ Utbildningsnämndens arkivbeskrivning
- ▶ Kultur- och fritidsnämndens arkivbeskrivning
- ▶ Kommunstyrelsens delegationsordning
- ▶ Kultur- och fritidsnämndens delegationsordning
- ▶ Utbildningsnämndens delegationsordning

Telge inköp

- ▶ Instruktion för dokumenthantering och lagring

- ▶ Arkivering och bevarande
- ▶ Rutin för allmänna handlingar - Sekretessprövning - Kopiedebitering vid utlämnande av handlingar
- ▶ Malltext för beslut om sekretess och utlämning av uppgifter
- ▶ Förvalta Dokumenthanteringsplan

Telge Bostäder

- ▶ Handbok digital dokumenthantering
- ▶ Rutin Klassificering av information
- ▶ Lämna ut en handling eller att vägra
- ▶ Utlämnande av allmän handling kontra dataskydd
- ▶ Mall Vägran att lämna ut handlingar

Bilaga 2 - Utgångspunkter för granskningens utifrån offentlighets- och sekretesslagen

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.

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).

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.

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.

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.

Ansvar för beslut om utlämnande av handling är delat mellan ansvarig handläggare och myndigheten

Om det framgår av särskild arbetsordning eller av särskilt beslut att en anställd vid en myndighet har ansvar för vården av en handling, är det han eller hon som i första hand ska pröva om handlingen ska lämnas ut. Om det kan ske utan dröjsmål ska den anställde låta myndigheten göra prövningen vid förekommande av tveksamma fall. Om den anställde lämnar ut handlingar med förbehåll eller vägrar att lämna ut en handling ska myndigheten pröva om handlingen ska lämnas ut.

Bilaga 3 - Flödesschema Begäran om utlämnande av handling

Se kapitel 4.3.1 för ytterligare beskrivning av dokumentet.

