



SÖDERTÄLJE KOMMUN Kommunstyrelsen	
2018 -02- 05	
Dnr	Rnr

TJÄNSTESKRIVELSE

2018-01-31

Kommunstyrelsens kontor

Kommunstyrelsen

1 (2)
A
KS 20180223

Yttrande över Revisionsrapport nr 8/2017 - Granskning av kommunens dokumenthantering

Dnr: KS 17/407

Sammanfattning av ärendet

Revisorerna har låtit Ernst & Young göra en granskning av kommunens dokumenthantering. Den bedömning som redovisas är att dokumenthanteringen, i och med diarieföring i dokument- och ärendehanteringssystem skapar kontroll och en säker ärendehantering. Revisorerna ger några rekommendationer som bör tas i beaktande för att förbättra dokumenthanteringen.

Förvaltningen har utarbetat ett yttrande över revisorernas rekommendationer. I yttrandet kommenteras och redovisas åtgärder som kommer genomföras för att kommunstyrelsens dokumenthantering ska bli helt ändamålsenlig och tillgodose de krav som framgår av aktuell lagstiftning och kommunens interna regelverk. Yttrandet har beretts inom stadskansliet där registrator och arkivarier är placerade. Kommunstyrelsen föreslås godkänna förslaget till yttrande och överlämna detta till kommunrevisionen.

Ekonomiska konsekvenser och finansiering

Förslaget bedöms inte ha några direkta ekonomiska konsekvenser utöver redan budgeterade medel för pågående projekt.

Beslutsunderlag

Kommunstyrelsens kontors tjänsteskrivelse den 31 januari 2018

Yttrande till kommunrevisionen den 31 januari 2018

Revisionsrapport nr 8/2017 – Granskning av kommunens dokumenthantering

Kommunstyrelsens kontors förslag till kommunstyrelsen:

Förslaget till yttrande godkänns och överlämnas till kommunrevisionen.



Rickard Sundbom

Stadsdirektör



Ola Schön

Kanslichef

Handläggare: Anneli Leini

Registrator

Kommunstyrelsens kontor

Telefon (direkt): 08-523 015 30

E-post: anneli.leini@sodertalje.se

Beslutet skickas till

Revisorerna

Akten



YTTRANDE

2018-01-31

Kommunstyrelsens kontor

Revisorerna

Revisionsrapport nr 8/2017 Granskning av kommunens dokumenthantering

Dnr: KS 17/407

Inledning

Revisorerna har låtit Ernst & Young (EY) göra en granskning av kommunens dokumenthantering. Granskningen har omfattat kommunstyrelsens, stadsbyggnadsnämndens samt miljönämndens befintliga system och rutiner för dokumenthantering. EY har haft att bedöma om dessa system och rutiner är ändamålsenliga och om de tillgodoser de krav som framgår av aktuell lagstiftning och kommunens interna regelverk. Den bedömning som redovisas är att dokumenthanteringen, i stort, skapar kontroll och en säker ärendehantering. Dock bedömer EY att det finns några förbättringsområden. I revisionsrapporten anges några rekommendationer som bör tas i beaktande.

Följande kommentarer till revisorernas rekommendationer innebär att kommunstyrelsens kontor kommer att vidta de åtgärder som föreslås för att uppnå en, i alla avseenden, ändamålsenlig dokumenthantering.

Kommunstyrelsens dokumenthanteringsplan

Kommunstyrelsens dokumenthanteringsplan bedöms vara aktuell. Revisorerna påpekar dock att denna plan, som är ett av de grundläggande dokumenten som styr dokumenthanteringen, förutsätter en kontinuerlig genomgång för att vara aktuell.

Datskyddsförordningen (GDPR) gäller som lag i alla EU:s medlemsländer från och med 25 maj 2018. I Södertälje kommun pågår ett projekt inför införandet av denna lag. Detta projekt innefattar att kommunstyrelsens dokumenthanteringsplan kommer att revideras under våren.

Arkivansvarig och arkivredogörare

I arkivreglementet står det att varje myndighet ska ha en arkivansvarig och en arkivredogörare. Revisorerna påpekar att det inte framgår om dessa funktioner ska utses genom ett nämndbeslut, delegationsbeslut alternativt betraktas som verkställighet.

I vårt arkivreglemente 2 § står det: "Varje myndighet får delegera rätten att utse arkivansvarig och arkivredogörare". Kontoren kommer därför nu att anmodas att tillse att det i delegationsordningarna skrivs in att tillsättningen av dessa funktioner ska föregås av ett delegationsbeslut.

Enhetlig ärendehandbok eller liknande som samlar anvisningar och riktlinjer för dokumenthantering

Bedömningen som revisorerna gör är att det finns både övergripande och nämndspecifika dokument som på olika sätt styr dokumenthanteringen. Mellan dessa olika dokument råder ingen motstridighet, utan det som skiljer är detaljeringsgraden. Rekommendationen till kommunstyrelsen är att riktlinjer, handledning, gallringsrutiner och anvisningar bör konsolideras till en enhetlig ärendehandbok eller motsvarande dokument.

Södertälje kommun genomför just nu en förstudie inför upphandling av ett kommungemensamt dokument- och ärendehanteringssystem. Inom detta projekt, DÄH, kommer ett naturligt steg att vara att revidera och uppdatera riktlinjer och handledning för dokumenthantering. Tidigare riktlinjer och policys kommer att rensas bort för att i stället ge plats åt en enhetlig, uppdaterad och modern handbok för dokumenthantering. Denna kommer att publiceras på kommunens intranät.

Anvisningar för stadsarkivets tillsynsarbete

I Södertälje kommuns arkivreglemente 3§ anges att "Arkivmyndigheten ska genom stadsarkivet utöva tillsyn över arkivvården hos kommunens myndigheter samt ge dessa och enskilda råd i arkivfrågor. I tillsynen ingår att meddela anvisningar för arkivvården samt att regelbundet inspektera och om så behövs utfärda föreläggande om åtgärd."

Revisorerna rekommenderar att kommunstyrelsen fastställer tydligare anvisningar för tillsynsarbetet. Det bör anges ansvarsfördelning, periodicitet för tillsyn och former för återrapportering av tillsynsarbetet till kommunstyrelsen.

Vi delar uppfattningen att anvisningarna bör tydliggöras för att det framöver ska kunna bedrivas ett effektivt och utvecklande tillsynsarbete. Stadsarkivet har påbörjat ett arbete för att tillgodose detta.

Dataskyddspolicy för kommunen

I revisionsrapporten konstateras att kommunen har en informationssäkerhetspolicy men saknar styrande dokument när det gäller dataskyddsfrågor och behandling av personuppgifter. Kommunen rekommenderas att påbörja framtagandet av en dataskyddspolicy.

I kommunens pågående GDPR-projekt ingår att ta fram en dataskyddspolicy. Detta arbete är redan påbörjat.

Södertälje kommun

Revisorerna

Revisionsskrivelse

2017-12-07

Till: Kommunstyrelsen, miljönämnden och stadsbyggnadsnämnden

För kännedom: Kommunfullmäktige

Revisionsrapport nr 8/2017 – Granskning av kommunens dokumenthantering

På vårt uppdrag har EY gjort en granskning för att bedöma om kommunstyrelsens, stadsbyggnadsnämndens respektive miljönämndens befintliga system och rutiner för dokumenthantering är ändamålsenliga och tillgodoser de krav som framgår av aktuell lagstiftning och kommunens interna regelverk.

Som framgår av granskningsrapporten har EY ingående granskat reglementen, styrdokument, riktlinjer, handledningar och andra anvisningar för dokumenthantering, diarieföring och arkivering samt rutiner för utlämnande av allmänna handlingar.

Resultatet av granskningen visar att det i flera avseenden finns brister som behöver åtgärdas och revisionsrapporten utmynnar i flera enligt vår mening viktiga rekommendationer till kommunstyrelsen, miljönämnden och stadsbyggnadsnämnden.

Vi önskar svar på vår skrivelse från kommunstyrelsen, miljönämnden och stadsbyggnadsnämnden senast 2018-02-15.

För revisorerna i Södertälje kommun



Christer Björk

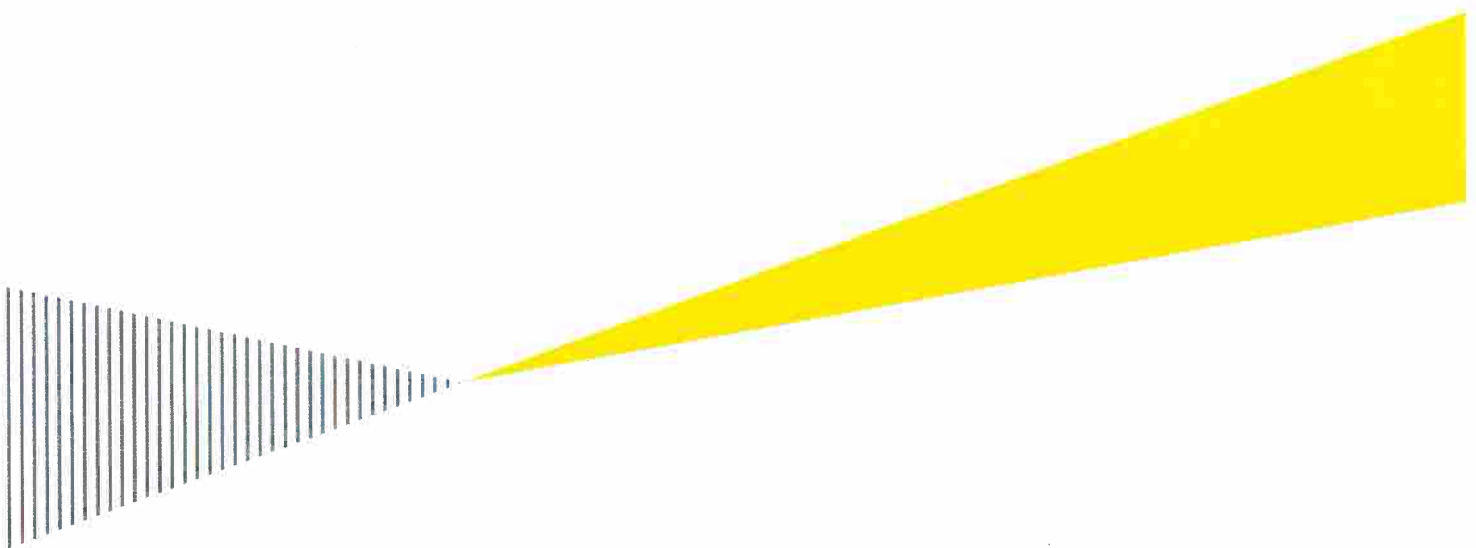


Elisabet Komheden

Bilaga: Revisionsrapport nr 8/2017 – Granskning av kommunens dokumenthantering

Södertälje kommun

Granskning av kommunens dokumenthantering



Building a better
working world

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Inledning	4
2.1	Bakgrund.....	4
2.2	Syfte och delfrågor	4
2.3	Ansvariga styrelser/nämnder	4
2.4	Metod och genomförande	5
3	Revisionskriterier	5
4	Organisation och styrande dokument	6
4.1	Organisation.....	6
4.2	Kommunens övergripande styrdokument för dokumenthantering.....	7
4.3	Nämndernas egna styrdokument och rutiner	8
4.4	Specifika rutiner för e-post.....	9
5	Nämndernas arbetssätt med dokumenthantering	10
5.1	Systemstöd för dokumenthantering	10
5.2	Anpassning av dokumenthanteringen till den kommande dataskyddsförordningen	10
5.3	Sortering, registrering och diarieföring av handlingar.....	11
5.4	Rensning, gallring och arkivering.....	13
6	Uppföljning och kontroll	14
6.1	Internkontrollplaner	14
6.2	Övrig uppföljning	15
6.2.1	<i>Kommunstyrelsens tillsynsarbete.....</i>	<i>15</i>
7	Insyn i kommunens verksamhet	16
7.1	Stickprovsgranskning	16
7.1.1	<i>Vår bedömning</i>	<i>16</i>
8	Svar på revisionsfrågor och sammanfattande bedömning	16
8.1	Sammanfattande bedömning	19
	Bilaga 1 Källförteckning.....	20
	Bilaga 2 Stickprovsgranskningen	21

1 Sammanfattning

EY har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna gjort en granskning för att bedöma om kommunstyrelsens, stadsbyggnadsnämndens respektive miljönämndens befintliga system och rutiner för dokumenthantering är ändamålsenliga och tillgodoser de krav som framgår av aktuell lagstiftning och kommunens interna regelverk.

Föreliggande granskning visar att kommunstyrelsen och stadsbyggnadsnämnden har fastställt styrande dokument i enlighet med arkivreglementet. Vissa av dessa styrdokument är i behov av revidering för att vara aktuella. Miljönämnden har däremot fastställt dokumenthanteringsplan men inte arkivbeskrivning och arkivförteckning. Vidare finns olika dokument såsom riktlinje, handledning, gallringsrutiner och anvisningar för att styra dokumenthanteringen. För att minska onödig administration samt en mera sammanhållen styrning bör dessa dokument konsolideras till en ärendehandbok eller motsvarande dokument.

Nämnderna har utsedda tjänstemän med ansvar för dokumenthantering, och att varje nämnd har flera involverade minskar sårbarheten. Arkivansvariga och arkivredogörare har utsetts av respektive nämnd. Givet att de centrala styrdokumenten för dokumenthantering är delvis ändamålsenliga bedöms även kommunstyrelsens, stadsbyggnadsnämndens och miljönämndens rutiner, arbetssätt och system vara delvis ändamålsenliga. Uppföljning av internkontroll visar att stadsbyggnadsnämndens rutiner och arbetssätt avseende diarieföring av handlingar behöver stärkas. Samtidigt behöver miljönämnden stärka sina rutiner rörande utlämnande av allmänna handlingar, d.v.s. säkerställa offentlighetsprincipen.

Att respektive nämnd diarieför i ett dokument- och ärendehanteringssystem skapar kontroll och en säker ärendehantering. Dock bedömer vi att Diabas och Ecos inte tillgodoser verksamhetens behov, varav de inte bedöms som ändamålsenliga. Att det pågår dels en förstudie om införande av ett kommunövergripande IT-stöd för dokument- och ärendehantering, dels att ett nytt verksamhetssystem har upphandlats bedöms som relevanta åtgärder för att ha en ändamålsenlig dokumenthantering.

Vår undersökning av nämndernas tillhandahållande av allmänna handlingar har vi begärt ut nio handlingar, tre stycken från varje nämnd. Resultatet från stickprovsgranskningen visar att sex handlingar har lämnats ut omgående efter att begäran tillställts. Det tog mellan 4-7 dagar att lämna ut två handlingar medan en handling är i processen att lämnas ut.

Mot bakgrund av vad som framkommit i granskningen ger vi kommunstyrelsen, miljönämnden respektive stadsbyggnadsnämnden följande rekommendationer.

Kommunstyrelsen

- ▶ Revidera dokumenthanteringsplanen i enlighet med iakttagelserna i granskningen.
- ▶ Konsolidera riktlinjerna, handledningen, gallringsrutiner och anvisningar till en ärendehandbok eller motsvarande dokument.
- ▶ Fastställ anvisningar för stadsarkivets tillsynsarbete.
- ▶ Påbörja framtagande av en dataskyddspolicy.

Miljönämnden

- ▶ Revidera dokumenthanteringsplanen.
- ▶ Fastställ arkivbeskrivning och arkivförteckning.
- ▶ Stärk rutiner för utlämnande av allmän handling, för att säkerställa offentlighetsprincipen.

Stadsbyggnadsnämnden

- ✦ Revidera delegationsordning så att berörd tjänsteman har delegation att pröva och besluta om utlämnande av allmän handling.
- ✦ Revidera arkivbeskrivningen i enlighet med iakttagelserna i granskningen.

2 Inledning

2.1 Bakgrund

Offentlighetsprincipen är central för den svenska förvaltningen inom stat, landsting 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.

Enligt kommunens arkivreglemente är varje myndighet ansvarig för sin dokumenthantering. För att effektivisera nämndernas dokumenthantering ska kommunstyrelsen leda och samordna arbetet med att effektivisera administrationen och utvecklingen av bland annat IT. Grunden för en välfungerande dokumenthantering är att hela organisationen omfattas av regler och rutiner och att alla har kunskap om dem.

Revisorerna har i riskanalysen för år 2017 prioriterat att genomföra en fördjupad granskning av kommunens dokumenthantering.

2.2 Syfte och delfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelsens, stadsbyggnadsnämndens respektive miljönämndens befintliga system och rutiner för dokumenthantering är ändamålsenliga och tillgodoser de krav som framgår av aktuell lagstiftning och kommunens interna regelverk.

För att uppnå granskningens syfte besvaras följande delfrågor:

- ▶ Finns aktuella styrdokument inom kommunen avseende dokumenthantering?
- ▶ Är ansvarsfördelning, befogenheter och organisation tydlig och i överensstämmelse med aktuell lagstiftning och kommunens interna regelverk?
- ▶ Finns specifika rutiner för hantering av e-post och är dessa rättssäkra och ändamålsenliga?
- ▶ Hur sker registrering och diarieföring av allmänna handlingar?
 - Hur gallras alternativt arkiveras allmänna handlingar?
- ▶ Vilket systemstöd används och hur upplever användarna systemets tillgänglighet och tillförlitlighet? I vilken utsträckning används systemet för dokumenthantering?
- ▶ Bidrar system och rutiner till en effektiv dokumenthantering?
- ▶ Finns en systematisk uppföljning och kontroll av dokumenthantering?
- ▶ Tillgodoses allmänhetens rätt till insyn i kommunens verksamhet?
- ▶ På vilket sätt arbetar kommunen för att anpassa dokumenthanteringen till den kommande dataskyddsförordningen?

2.3 Ansvariga styrelser/nämnder

Granskningen avser kommunstyrelsen, miljönämnden och stadsbyggnadsnämnden.

2.4 Metod och genomförande

Granskningen har baserats på intervjuer och dokumentgranskning. Intervjuade funktioner samt granskade dokument framgår i bilaga 1 (källförteckning).

3 Revisionskriterier

Revisionskriterierna är de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser och bedömningar. I denna granskning utgörs revisionskriterierna av

- ▶ Arkivförordningen: Reglerar arkivmyndighetens tillsynsarbete och arkivering av allmänna handlingar.
- ▶ Arkivlagen: Innehåller bestämmelser om hur myndigheters arkiv och information ska vara strukturerad.
- ▶ Förvaltningslagen: Reglerar myndigheters handläggning av förvaltningsärenden, som till exempel en myndighets hantering av begäran av allmän handling.
- ▶ Offentlighets- och sekretesslagen: Anger bestämmelser för myndigheters och vissa andra organs registrering, utlämnande och övrig hantering av allmänna handlingar.
- ▶ Personuppgiftslagen: Anger regler för hur personuppgifter får behandlas, till exempel vid diarieföring av allmän handling i ärendehanteringssystem och utlämnande av allmän handling via e-post.
- ▶ Tryckfrihetsförordningen: Definierar vad en handling är och fastslår bestämmelser om rätten att ta del av allmänna handlingar. Rätten benämns offentlighetsprincipen.

Vidare utgör kommunens arkivreglemente ett revisionskriterium. Det antogs av fullmäktige den 31 januari 2011 och gäller för fullmäktige och kommunens myndigheter¹, samt de kommunala bolagen.

Varje myndighet ansvarar för att dess arkiv vårdas enligt bestämmelser i dels arkivlagen, dels arkivreglementet. Hos varje myndighet ska det finnas en arkivansvarig som svarar för kontakterna med arkivmyndigheten och en arkivredogörare som svarar för den praktiska arkivvården.

Kommunstyrelsen är arkivmyndighet. Arkivmyndigheten ska genom stadsarkivet utöva tillsyn² över arkivvården hos kommunens myndigheter samt ge dessa enskilda råd i arkivfrågor.

Varje myndighet ska, i samråd med stadsarkivet, upprätta och besluta om dokumenthanteringsplan. Därtill ska varje myndighet upprätta en arkivbeskrivning.

Allmänna handlingar får endast gallras med stöd i lag, förordning eller beslut av arkivmyndigheten. Det är varje myndighet som, efter samråd med stadsarkivet, beslutar om gallring av allmänna handlingar. Myndigheterna har även möjlighet att delegera rätten att besluta om gallring.

¹ Med myndigheter avses kommunstyrelsen och övriga nämnder med underställda organ, revisorerna samt andra kommunala organ med självständig ställning.

² I tillsynen ingår att meddela anvisningar för arkivvården samt att regelbundet inspektera myndigheternas arkiv och om så behövs utfärda föreläggande om åtgärd.

4 Organisation och styrande dokument

Kommunstyrelsen, miljönämnden och stadsbyggnadsnämnden är egna myndigheter som själva ansvarar för sin dokumenthantering. Det är kommunstyrelsens uppgift att leda och samordna arbetet med att effektivisera administrationen. Av *Arbetsordning för kommunstyrelsen* framgår t.ex. att kommunstyrelsens kontor ska stödja de andra kontoren med insatser inom till exempel administration.

4.1 Organisation

4.1.1 Kommunstyrelsen

I stadskansliet, som är en avdelning under enheten administration och utredning, arbetar kanslichef, kommunstyrelsens registrator, stadsarkivarie och arkivarie. Stadsarkivarien arbetsleder stadsarkivets arbete och har stöd av två visstidsanställda assistenter. Stadsarkivarien uppges vara kommunstyrelsens arkivansvarige och arkivarien arkivredogörare.

Kommunens posthantering hanteras av vaktmästeriet som också organiseras i enheten administration och utredning.

Enligt *Kommunstyrelsens delegationsordning* har stadsdirektören delegation att pröva om utlämnande av allmänna handlingar. Delegationen kan vidaredelegeras till stadsjuristen. När denne inte är tillgänglig tjänstgör kanslichefen som delegat. Stadsdirektören har även delegation att, inom kommunstyrelsens verksamhetsområde, fastställa dokumenthanteringsplan, arkivbeskrivning och riktlinjer för gallring av allmänna handlingar.

4.1.2 Miljönämnden

Miljökontoret är organiserat i tre enheter: miljö och hälsa (med grupperna miljöskydd, hälsoskydd och vattenskydd), livsmedelskontroll och naturcentrum. Ansvar för registratur vilar på assistent och handläggarsistent. Den senare är också arkivredogörare. De 23 miljöinspektörerna utför en stor del av dokumenthanteringen själva. Utvecklingsfrågor samt uppföljning och internkontroll rörande dokumenthantering vilar på intervjuad verksamhetscontroller. Miljökontorschef är arkivansvarig. Denne har enligt *Delegationsordning för miljönämnden* delegation att pröva eller besluta om allmänna handlingar ska lämnas ut. Delegationen innefattar även beslut om att inte lämna ut en handling enligt offentlighets- och sekretesslagen. Vidare har denne delegation att besluta om gallring av arkivhandlingar, gallring i ärendehanteringssystem, fastställande av dokumenthanteringsplan och närliggande frågor.

4.1.3 Stadsbyggnadsnämnden

Samhällsbyggnadskontoret arbetar både mot stadsbyggnadsnämnden och tekniska nämnden. De enheter som arbetar mot stadsbyggnadsnämnden är bygglov, plan, geografisk information samt stab och strategi. Vid enheten stab och strategi arbetar intervjuad arkivarie/huvudregistrator. Hon har ett övergripande ansvar för att hålla ihop myndighetens dokumenthantering. I detta ingår att ta fram rutiner och anvisningar samt i egenskap av systemförvaltare utveckla nämndens ärendehanteringssystem Public 360.

Enheten bygglovs dokumenthantering sköts av fyra administratörer. Enheten plans dokumenthantering sköts av koordinator och administratör. På enheten geografisk information sköter handläggarna dokumenthanteringen.

Tillförordnad samhällsbyggnadsdirektör är arkivansvarig medan arkivarie/huvudregistrator är arkivredogörare. Stadsbyggnadsnämnden har inte, i likhet med kommunstyrelsen eller miljönämnden, delegerat rätten att pröva utlämnande av allmän handling, alternativt besluta om gallring, till någon tjänsteman.

Av intervjuer framkommer att myndigheternas (kommunens) arkivredogörare träffas ungefär två gånger per termin för erfarenhetsutbyte om arkivfrågor. Stadsarkivarien samordnar dessa träffar.

4.1.4 Vår bedömning

Vi kan konstatera att de granskade nämnderna är egna myndigheter vilket innebär att de själva ansvarar för att dokumenthanteringen sköts i enlighet med såväl lagstiftning som kommunens styrande dokument. Varje nämnd har i enlighet med arkivreglementet utsett arkivansvarig och arkivredogörare. Det framgår inte av något dokument om att utse dessa funktioner ska föregås av ett nämndbeslut eller delegationsbeslut alternativt betraktas som verkställighet. Detta är något som bör tydliggöras, då den arkivansvarige ansvarar för myndighetens arkivvård och företräder myndigheten i arkivfrågor.

Vidare vill vi uppmärksamma stadsbyggnadsnämnden på att nämnden inte har delegerat beslut om lämna ut en handling till någon tjänsteman. Det innebär att om en handling inte lämnas ut med stöd i lag, d.v.s. ett myndighetsbeslut, och den som begär ut handlingen kräver ett överklagningsbart beslut ska nämnden sammanträda och fatta ett sådant beslut.

4.2 Kommunens övergripande styrdokument för dokumenthantering.

Riktlinjer för dokument- och ärendehantering och Hantering av allmänna handlingar inom Södertälje kommun är två övergripande dokument avseende dokumenthantering. Huruvida dessa två är fastställda av kommunstyrelsen eller av aktuell tjänsteman framgår inte.

Riktlinjerna är en instruktion för hur ärendeflödet i kommunens nämnder och kontor i normalfallet ska se ut³. Det är varje nämnds och styrelses ansvar att se till riktlinjerna följs. Riktlinjerna ska löpande följas upp och utvärderas. Därtill ska en utvärderingsplan fastställas. Utvärderingsplanen har enligt uppgift inte fastställts.

Jämfört med riktlinjerna innehåller handledningen *Hantering av allmänna handlingar inom Södertälje kommun* mera detaljerade beskrivningar om följande avsnitt: allmänna handlingar, hantering av inkommande och utgående handlingar, e-post, dokumenthanteringsplaner och arkivbeskrivning, gallring, förvaring och arkivbeständighet, leverans och arkivering samt regler och lagar. Kommunstyrelsens registrator uppger att handledningen används som utbildningsmaterial vid utbildning av nya registratorer. Hon och arkivarie/huvudregistrator uppger att de, och även administratörer och koordinator, använder handledningen som stöd i den dagliga dokumenthanteringen.

Rörande gallring finns kommungemensamma gallringsregler för handlingar som är av uppenbart tillfällig eller ringa betydelse. För 14 handlingstyper anges förutsättningar och gallringsfrister. På kommunens intranät "Kanalen" finns kortfattade anvisningar för "registrering, diarieföring och sortering" och "gallra och arkivera".

Enligt ett kommunstyrelsebeslut får en avgift för kopiekostnader tas ut vid till utlämnande av allmän handling.

³ Riktlinjerna innehåller även avsnitt avseende nämndprocessen, det vill säga beredning av beslutsunderlag och dess utformning, protokollföring och beslutsregistrering samt expediering.

4.3 Nämndernas egna styrdokument och rutiner

Kommunstyrelsen, miljönämnden och stadsbyggnadsnämnden redovisar vilka allmänna handlingar som finns vid myndigheten i sina dokumenthanteringsplaner.

Dokumenthanteringsplanerna följer samma struktur och är uppdelade i sju kolumner:

- ▶ Handling: beskriver vilken handlingstyp som avses.
- ▶ Diarieförs/registreras/sorteras: anger om en handling ska diarieföras, registreras eller sorteras
- ▶ Sortering: anger hur handlingarna ska vara sorterade, till exempel i kronologisk eller alfabetisk ordning.
- ▶ Förvaring: anger var och hur handlingarna förvaras.
- ▶ Gallring: beskriver om handlingen ska bevaras eller gallras vid angiven tidpunkt.
- ▶ Till stadsarkivet: beskriver när handlingen ska överlämnas till stadsarkivet
- ▶ Anmärkning: redogör upplysningar som kan vara till hjälp för den som läser dokumenthanteringsplanen.

Kommunstyrelsens dokumenthanteringsplan innefattar också överförmyndarnämndens, valnämndens och arvodesnämndens handlingar. Denna dokumenthanteringsplan och stadsbyggnadsnämndens dokumenthanteringsplan bedöms av berörda intervjupersoner vara aktuella. Däremot uppges miljönämndens dokumenthanteringsplan inte vara aktuell. Likaså uppges miljönämnden sakna arkivbeskrivning och arkivförteckning. Att ta fram dessa två dokument ingår i det påbörjade arbetet med att revidera dokumenthanteringsplanen.

Arkivbeskrivning för Kommunstyrelsens kontor i Södertälje kommun upprättades 2014 och uppdaterades 2016. Stadsarkivarien uppges att inga förändringar som föranleder revidering av arkivbeskrivningen har skett sedan uppdateringen 2016.

Kommunstyrelsens och stadsbyggnadsnämndens arkivförteckningar⁴ finns inlagda i systemet Visual Arkiv.

I stadsbyggnadsnämndens arkivbeskrivning framgår att säkerhetsfunktionen är en del av samhällsbyggnadskontoret. Numera är dock säkerhetsfunktionen en del av kommunstyrelsens kontor varpå arkivarie/huvudregistrator bedömer stadsbyggnadsnämndens arkivbeskrivning som inaktuell.

Arkivarie/huvudregistrator beskriver att en processkartläggning⁵ av samhällsbyggnadskontorets informationsflöden genomförts under första halvan av 2017. Processkartläggningen syftade till att utgöra underlag till stadsbyggnadsnämndens informationsredovisning samt fungera som stöd i framttagande av nya rutiner och arbetssätt.

Intervjuade vid miljökontoret beskriver att de använder de övergripande dokumenten för dokumenthantering som vägledning i framttagande av egna styrdokument, rutiner och anvisningar. Totalt har sex rutiner och anvisningar fastställts för att styra miljönämndens dokumenthantering. Dessa finns på en gemensam mapp som samtliga på miljökontoret har tillgång till.

⁴ En arkivförteckning är ett systematiskt uppställt register över ett arkivs innehåll, dvs inbundna volymer, arkivboxar med lösa dokument, pärmar, fotografier etc

⁵ Processerna som kartlagts är styrande processer, stödjande processer, hantera fysisk planering, driva byggärenden och behandla geografisk information.

4.4 Specifika rutiner för e-post

I *Hantering av allmänna handlingar inom Södertälje kommuns* redogörs hur handlingar via e-post ska hanteras. Inkorgen och utkorgen är i sig allmänna handlingar likväl som alla mappar i Outlook⁶. Vidare är inkorgen en tillfällig förvaringsplats – och alltså inget arkiv – och bör därför rensas och gallras med jämna mellanrum. Inkommande och utgående handlingar som är av vikt och hör till ett ärende eller berörs av sekretess skrivs ut och diarieförs i ett ärende. Vidare redogörs hur e-post med känsliga eller sekretessbelagda uppgifter ska hanteras.

Av miljökontorets rutin för e-post framgår vilken inkommande e-post som ska diarieföras och om handläggarsassistenten eller handläggaren ansvarar för att det görs.

Den övergripande *Rutinen för hantering av begäran om e-postlogg, sammanställning av e-post och enskilda e-post* redogör för de typer av e-postrelaterad information som finns⁷, vad som kan lämnas ut och hur informationen tas fram. Innan utlämnande av handling ska en sekretessbedömning göras. Om begäran om utlämnande av handling nekas ska personen som begär ut handlingen informeras om grunderna för nekadet samt rätten till att få ett skriftligt och överklagningsbart beslut om så begärs.

På kommunens intranät "Kanalen" finns anvisningar för hantering av e-post under semestern.

4.4.1 Vår bedömning

Vi konstaterar att det finns både övergripande och nämndspecifika dokument som på olika sätt styr dokumenthanteringen. Mellan riktlinjerna, handledningen och anvisningarna finns ingen motstridighet, utan det som skiljer dem åt är detaljeringsgraden. Vi uppfattar att handledningen är det dokument som tillämpas främst. För onödig administration av dokumenten bör det övervägas ifall riktlinjerna, handledningen, gallringsrutiner och anvisningar kan konsolideras till en ärendehandbok eller motsvarande dokument.

Dokumenthanteringsplanen är ett av de grundläggande dokumenten och förutsätter således en kontinuerlig genomgång för att vara aktuell. Att miljönämndens dokumenthanteringsplan inte är aktuell samt att arkivbeskrivning och arkivförteckning saknas bedöms som brister. Det är dock positivt att miljökontoret genomför en revidering av dokumenthanteringsplanen och i samband med detta tar fram arkivbeskrivning och arkivförteckning. Vidare är det en brist att stadsbyggnadsnämndens arkivbeskrivning inte har uppdaterats.

I arbetena med att uppdatera och ta fram styrdokument bör hänsyn till kommande lagförändringar som nya dataskyddsförordningen beaktas.

Rutiner för e-post bedöms vara ändamålsenliga eftersom de dels anger hur e-post ska hanteras, dels beskriver arbetsgången vid begäran av allmänning.

⁶ Inkorgen kan motsvara ett register med uppgifter om rubrik, tidpunkt och avsändare för inkommande e-post ställd till en viss mottagare.

⁷ Exempel på handling är e-postlogg, sammanställning av e-post och/eller enskilt e-postmeddelande.

5 Nämndernas arbetssätt med dokumenthantering

5.1 Systemstöd för dokumenthantering

I dagsläget finns inget övergripande dokument- och ärendehanteringssystem i kommunen, utan de granskade nämnderna använder varsitt system. Organisationerna för respektive system är i princip samma bland de granskade nämnderna, där kontorschef är systemägare medan intervjuad registratorer är systemförvaltare.

Kommunstyrelsen använder ärendehanteringssystemet Diabas för diarieföring. I Diabas har kommunstyrelsens registrator, kanslichef, kommundelsnämndernas registrator och kanslisekreterare behörighet att skapa ärenden, diarieföra handlingar och avsluta ärenden. Övriga anställda vid kommunstyrelsens kontor har en så kallad "handläggarebehörighet", som innebär att de enbart kan söka bland ärenden i systemet. Kommunstyrelsens registrator håller löpande utbildning av både befintlig personal och nyanställda i systemet.

Systemet uppges vara omodernt och tillgodoser inte fullt ut de krav som en digitaliserad ärendehantering kräver. Enligt kanslichef finns nu öronmärkta medel i budget, som gör det möjligt att påbörja en förstudie om införande av ett kommunövergripande IT-stöd för dokument- och ärendehantering.

Miljönämndens uppges använda Ecos, som är ett särskilt verksamhetssystem miljö- och hälsoskyddskontors tillsyns- och kontrollarbete. Förutom dokument- och ärendehantering har systemet registerhållning, tidredovisning, stöd för debitering av årsavgifter och ärendavgifter med mera. Systemet är gammalt, det börjar få tekniska problem och är på väg att läggas ned. Miljönämnden har därför upphandlat ett nytt verksamhetssystem med krav på alla funktioner som fordras samt stöd för en helt digital ärende- och dokumenthantering. Systemet som ska ersätta heter Castor och ska införas i mars 2018.

För stadsbyggnadsnämndens diarieföring används ärendehanteringssystemet Public 360. Arkivarie/huvudregistrator, administratörer, koordinator och handläggare på enheten geografisk information har behörighet att skapa ärenden, diarieföra handlingar och avsluta ärenden. Övriga handläggare på samhällsbyggnadskontoret har behörighet att skapa ärenden och ärendedokument samt söka i systemet.

För arkivförteckning används Visual arkiv.

De intervjuade uppger att kommunen arbetar med ett införande av e-arkiv⁸, i syfte att kunna arkivera digitala handlingar. Till projektet har projektspecifikation och införandeplan tagits fram. Kanslichefen är en del av styrgruppen och stadsarkivarien sitter i referensgruppen. Målet är att kommunen år 2018 har ett fungerande e-arkiv i full drift. Enligt projektspecifikationen ska riskhantering ske löpande och följas upp vid varje styrgruppsmöte. Huruvida riskhanteringen har följts upp, har vi inte kunna granska eftersom protokoll eller minnesanteckningar inte förs vid styrgruppsmötena.

5.2 Anpassning av dokumenthanteringen till den kommande dataskyddsförordningen

Ett kommunövergripande projekt har startats som ska ge förutsättningarna för att säkerställa att kommunen har implementerat dataskyddsförordningen tills den träder i kraft. Projektets

⁸ Ett e-arkiv ett system för bevarande av digitala handlingar samtidigt som det är ett system för informationsförsörjning för avställda och arkiverade handlingar. Gemensamt för alla e-arkiv är att informationen överförs ifrån sitt ursprungliga system eller server till e-arkivet.

styrgrupp består av kanslichef, stadsjurist, IT-chef, säkerhetschef, jurist och två upphandlade konsulter. Enligt projektbeställningen, som upprättades 2017-10-16, kommer projektet identifiera och kartlägga behandlingar av personuppgifter samt koppla kartläggningens behandlingar till systemen. Projektet kommer även att klassa personuppgifters känslighet och konfidentialitet utifrån en av kommunen utvald klassningsmodell. Enligt kanslichefen kommer dokumenthantering att granskas inom projektet.

I projektbeställningen anges sju leveranser och "milstolpar". Exempelvis är februari 2018 milstolpe för leverans av riskanalys och åtgärdsplan.

Av kommunstyrelsens protokoll 2017-09-01 framgår att stadsdirektören informerade om förberedelsearbetet inför den kommande dataskyddsförordningen.

5.2.1 Bedömning

Kommunen har inget övergripande system för ärende- och dokumenthantering, utan varje myndighet använder sig av det system som möter deras behov och krav. En förstudie om införande av ett kommunövergripande IT-stöd är i uppstart. Detta bedöms som relevant ur ett koncernperspektiv, för att utreda om det är kostnadseffektivt att ha flera dokumenthanteringssystem med samma ändamål. I förstudien bör möjlighet till anslutning i användarförening beaktas. Medlem i en användarförening kan dels främja erfarenhetsutbyte bland systemägare och systemförvaltare, dels fördela kostnaderna mellan användarna.

Genomgående finns systemägare och systemförvaltare för varje system, vilket verkar för tydliga roller och ansvar i drift och utveckling av systemet.

Det är ändamålsenligt att införande av e-arkiv pågår, dels för att efterleva bestämmelserna avseende arkivering av digitala handlingar, dels för att öka transparens och allmänhetens insyn i myndigheterna.

Rörande dataskyddsförordningen har projektbeställningen inte föregåtts av en risk- och väsentlighetsanalys för projektets genomförande. Det är en målsättning att en riskanalys ska vara genomförd den 1 februari 2018. Vår bedömning, som grundar sig i våra granskningar av andra kommuners implementeringsarbete, är att kommunens anpassningsarbete påbörjats i ett sent skede; vilket i sig utgör en risk.

Kommunen har en antagen informationssäkerhetspolicy men saknar styrande dokument när det gäller dataskyddsfrågor och behandling av personuppgifter. För att visa att förordningen följs samt för att styra arbetet med behandling av personuppgifter bör kommunen vara proaktiv genom att påbörja framtagande av en dataskyddspolicy.

5.3 Sortering, registrering och diarieföring av handlingar

5.3.1 Kommunstyrelsen

Enligt *Kommunstyrelsens dokumenthanteringsplan* diarieförs handlingar som ska ingå i ärenden av större vikt eller för att kunna hittas. För övriga handlingar anges det räcka med registrering på postlista eller i ett eget register. Handlingar som berörs av sekretess måste alltid registreras eller diarieföras, med undantag för patientjournaler inom hälso- och sjukvården och handlingar som ingår i personakter i socialtjänsten. För handling som har uppenbart ringa betydelse för verksamheten räcker det att den är sorterad.

Allmänna handlingar kan finnas som digitala handlingar eller som uppgifter i digitala handlingar. Detta innebär att handlingarna inte diarieförs i själva diariet utan kan ingå i något av de 54 verksamhetssystemen eller applikationer som kommunstyrelsens använder. Bland

de beskrivna verksamhetssystemen återfinns inte kontaktcenters ärendehanteringssystem Artvise.

Enligt uppgift sorteras posten efter det våningsplan där respektive kontor sitter. Post adresserad till Södertälje kommun eller kommunstyrelsen öppnas dagligen av kommunstyrelsens registrator. Denne ankomststämplar handlingar som ska registreras eller diarieföras. Diarieföring av handling görs i ett befintligt ärende eller så skapas ett nytt ärende, där det samtidigt skapas ett nytt diarienummer. Följande uppgifter läggs in i diabas: handlingens ankomstdatum, avsändare och ärendemening. När detta är gjort får den diarieförda handlingen ett diarienummer.

E-post som inkommer till kommunens funktionsbrevlåda⁹ eller till en tjänsteman på kommunstyrelsens kontor (och vidarebefordras till funktionsbrevlådan eller till registrator) hanteras enligt samma arbetssätt som ovan; registrator sorterar, registrerar eller diarieför handlingen. Oavsett om handlingen ska sorteras, registreras eller diarieföras skrivs handlingen ut. Vid diarieföring läggs samma uppgifter som ovan in i Diabas. Det uppges inte finnas någon funktion som möjliggör diarieföring av mail direkt i Diabas.

Ovanstående arbetssätt gäller även för utgående handlingar, oavsett om de är i pappersformat eller i elektroniskt format.

Att lägga in själva handlingen i Diabas uppges vara omständligt. Därför finns originalhandling enbart finns i akten som förvaras i ett närarkiv hos registrator. Att förvara originalhandling i närarkivet och inte hos handläggaren uppges stärka kontrollen av handlingars förvaring och lokalisering. Kopia av handlingen lämnas till berörd(a) handläggare. Vid förfrågan om handling tar registrator fram den manuellt.

Handlingar kan även inkomma via kommunens kontaktcenter. Resultatenhetschefen för kontaktcenter uppger att dessa handlingar hanteras i enlighet med kommunstyrelsens dokumenthanteringsplan. Registrering eller diarieföring av handling görs i verksamhetssystemet Artvise.

5.3.2 Miljönämnden

I nämndens dokumenthanteringsplan särskiljs inte sortering, registrering och diarieföring, utan bara om handlingen ska diarieföras eller inte.

De intervjuade beskriver att inkommen post bedöms utifrån dokumenthanteringsplanen samt muntligt överenskomna rutiner. Handlingar som ska diarieföras ankomststämplas. Normalt gör handläggareassistent eller assistent detta två gånger per dag, när posten kommer. Utgående post hanteras löpande under dagen. Handläggareassistenten och assistenten bevakar även miljönämndens funktionsbrevlåda. Respektive enhet har en egen funktionsgemensam brevlåda som utsedd handläggare bevakar.

I rutiner för Ecos beskrivs ansvarsfördelning mellan handläggareassistent och handläggare i diarieföring av 18 ärendetyper. Handläggareassistent eller assistent ska i huvudsak diarieföra handlingar som dels föranleder nya ärenden, dels inkommer via post, fax eller e-post. Handläggare ska diarieföra handlingar i ärendena som de själva skapar.

Miljönämnden har ett diarium som är kopplat till objekt¹⁰. I diariet finns ärenden som inkommen eller utgående handling diarieförs i. Om objekt eller ärende inte finns skapas ett

⁹ Sodertalje.kommun@sodertalje.se

¹⁰ Exempel på objekt är en fysisk anläggning av typen livsmedelsaffär, industri, jordbruk, villa eller lägenhet. Normalt är ett objekt placerat på fastigheten.

nytt där handlingen diarieförs i. Allmänna ärenden diarieförs utan att kopplas till objekt. Handlingar som endast ska registreras på postlista läggs in i systemet i ett allmänt ärende, som rubriceras "Postlista xxx" för året. Oavsett vilket ärende handlingen ska diarieföras i läggs ankomstdatum, avsändare och ärendemening in i Ecos. Handlingen scannas in i systemet, samtidigt som originalhandlingen läggs i akten. Digitalt inkomna handlingar läggs in i systemet samt skrivs ut och läggs i akten. De flesta akter förvaras i närarkivet medan vissa akter om pågående ärenden förvaras hos handläggaren beskriver de intervjuade vid miljökontoret.

5.3.3 Stadsbyggnadsnämnden

Stadsbyggnadsnämndens dokumenthanteringsplan anger i huvudsak samma beskrivning för sortering, registrering eller diarieföring av handling som kommunstyrelsens. Handlingar som ingår i ärenden som ska tas upp nämnden eller av större vikt ska diarieföras. Även handlingar som berörs av sekretess ska diarieföras.

Handlingar till stadsbyggnadsnämnden kan inkomma som vanlig post eller e-post till funktionsgemensamma e-postlådor alternativt till enskilda handläggare. Administratörer respektive koordinator hanterar dagligen inkommen post och e-post till enheterna bygglov och plan. Handläggare på enheten geografisk information hanterar även de sin post dagligen. Arkivarie/registrator uppger att de i princip bara får elektronisk post, främst via blanketter på kommunens webbplats.

Oavsett vilken tjänstemän som tar emot en handling ska en bedömning göras hur den ska hanteras. Pappershandlingar som ska registreras eller diarieföras ankomststämplas. Stadsbyggnadsnämnden har ett diarium med en löpande diarienummer-serie. Vid diarieföring i Public 360 läggs handlingens ankomstdatum, avsändare och ärendemening in i systemet. Även handlingen bifogas, vilket gör att handlingen finns att tillgå i systemet vid en sökning. Handlingen får ett diarienummer och originalhandlingen läggs i akten, som förvaras i ett av de två närarkiven. Dessa är gemensamma för hela samhällsbyggnadskontoret.

Bygglovshandlingar scannas och diarieförs i aktuellt ärende i Public 360. När ärendet avslutas skickas själva besluten till stadsarkivet för arkivering medan akten överlämnas till det avtalade företaget Arkiva. Arkiva scannar handlingarna i akten och gör dem tillgängliga via systemet AGS¹¹. I samband med detta gallras aktuella handlingar av Arkiva.

Vidare anger dokumenthanteringsplanen att allmänna handlingarna kan ingå i något av nämndens sex verksamhetssystem.

5.4 Rensning, gallring och arkivering

5.4.1 Rensning

Av intervjuerna framkommer att nämnderna har samma arbetssätt när det gäller rensning, gallring och arkivering. På kommunstyrelsen gör intervjuad registrator kontinuerlig genomgång av diariet samt stämmer av med berörd handläggare om aktuellt ärende kan avslutas eller inte. Vid avslut av ärendet rensas – vilket inte ska likställas med gallring – akten från så kallat arbetsmaterial och sådant (t.ex. gem och post-it lappar) som kan skada handlingen på sikt. Likaså stäms aktens innehåll av mot de diarieförda handlingarna i

¹¹ Systemet kan liknas ett digitalt bygglovsarkiv.

Diabas. Därefter överlämnas akten med handlingar till stadsarkivet i enlighet med vad dokumenthanteringsplanen föreskriver.

En genomgång av miljönämndens diarium görs av de intervjuade vid miljökontoret. Verksamhetscontroller uppger att hon veckovis tar ut statistik från Ecos över öppna ärenden, för att ge en bild av den totala ärendebalansen, och samtidigt kontrollera att alla öppna ärenden har en aktuell handläggare. Arbetsgrupperna tar fram listor över sina öppna ärenden, främst för att se ärendebelastningen per handläggare. Handläggarens arbetssätt vid rensning och arkivläggning fungerar i princip på samma sätt som kommunstyrelsens registrators, med skillnad att avslut av ärende görs i Ecos.

Samma kontinuerliga genomgång av stadsbyggnadsnämndens diarium görs dels av intervjuad arkivarie/registrator, dels av administratörer och koordinator. Dessa har även löpande kontakt med handläggare om status i ärenden. Handläggarna på enheten geografisk information avslutar själva ärendena när detta är aktuellt. Arkivarie/huvudregistrator, administratörer, koordinator och berörda handläggare rensar akten i likhet med övriga nämnder.

5.4.2 Gallring och arkivering

Som tidigare beskrivits anger dokumenthanteringsplanerna gallringsregler och rutiner för när handlingar ska gallras. Beroende på vad som föreskrivs kan handlingen gallras av de intervjuade registratorerna, arkivarierna samt handläggarens assistent, men också av administratörer, koordinator och berörda handläggare. Digitala handlingar och uppgifter gallras av handläggare eller systemförvaltare.

Handledningen för hantering av allmänna handlingar anger rutiner för överlämnande av handlingar till stadsarkivet. Efter överlämnandet ansvarar stadsarkivet för handlingen och inte den överlämnande myndigheten. Stadsarkivarien, arkivarie och assistenterna gallrar stadsarkivets handlingar, detta görs normalt i januari varje år.

Generellt gallras handlingar, som inte omfattas av sekretess, genom att handlingen kastas i vanliga pappersåtervinningen. Handlingar som omfattas av sekretess "säkerhetsgallras"¹².

5.4.3 Vår bedömning

Nämndernas arbetssätt och processer är likartade och i varje nämnds dokumenthantering är flera personer involverade, vilket minskar sårbarheten. Vi ser kvalitetssäkrande moment i processen som till exempel att utsedda personer sköter vissa uppgifter i processen. Att respektive nämnd diarieför i ett dokument- och ärendehanteringssystem skapar kontroll och en säker ärendehantering.

6 Uppföljning och kontroll

6.1 Internkontrollplaner

Kommunstyrelsen har beslutat att deras samt miljönämndens och stadsbyggnadsnämndens internkontrollplan 2017 ska ha dokument- och ärendehantering som ett kontrollområde. Kontrollområdet har varit detsamma i femton år. Aktuell rutin är posthantering. Kontrollmålet

¹² Det innebär att stadsarkivarien eller arkivarien beställer särskilda kärl där dessa handlingar läggs i och som sedan bränns.

är att inkommen och utskickad post blir öppnad, registrerad och i övrigt adekvat behandlad. Kontrollmetoden är stickprov bland inkomna och utskickade brev och e-post. Antalet stickprov anges endast i miljönämndens intern kontrollplan (10 st).

Stadsbyggsnämndens avrapportering av intern kontroll visade att totalt 15 poster var aktuella för diarieföring och att 11 av dessa hade diarieförts. Avvikelsen var således fyra poster; 30 procent. I avrapporteringen anges att samhällsbyggnadskontoret arbetar löpande med rutiner och dagsläget tar fram nya styrdokument gällande informationshantering.

Miljönämndens uppföljning av kontrollmålet visade att samtliga kontrollerade e-postmeddelanden blev behandlade enligt fastställda rutiner. Resultatet uppges visa på att inkommen e-post hanteras korrekt.

I kommunstyrelsens samlade uppföljning av kontrollområdet anges att kommunstyrelsens kontor uppfyller krav på en väl fungerande posthantering. Sett till samtliga verksamheter har kontrollmålet i de flesta fall uppfyllts. Vissa brister vad gäller registrering av mail har dock uppdagats.

6.2 Övrig uppföljning

Kanslichef uppger att jämförelser av antalet paragrafer i kommunstyrelsens protokoll under ett år ger en fingervisning om diarieföringens omfattning ökat alternativt minskat.

Utöver ovanstående avrapporteringar av internkontroll har nämndernas protokoll under följande granskats:

- ▶ Kommunstyrelsen 2017-01-27 – 2017-09-29
- ▶ Miljönämnden: 2017-01-24 – 2017-09-22
- ▶ Stadsbyggnadsnämnden: 2014-01-24-2017-10-03

På stadsbyggnadsnämndens sammanträde 2017-06-13 informerade samhällsbyggnadskontoret om kommunens projekt med digitaliserad distribution av nämndhandlingar.

6.2.1 Kommunstyrelsens tillsynsarbete

Stadsarkivet har inte upprättat rutiner eller anvisningar för sitt tillsynsarbete. Enligt kanslichef har stadsarkivets inriktning varit stödjande åt myndigheterna i deras arkivarbete, istället för regelrätt tillsyn och kontroll. Stadsarkivarien beskriver att tillsyn av myndigheternas närarkiv kommer att göras, för att bedöma om de uppfyller kraven.

6.2.2 Vår bedömning

Det är tillfredsställande att kommunen under en lång period haft dokument- och ärendehantering som kontrollområde, i syfte att kontrollera och försäkra sig om att rutiner fungerar ändamålsenligt.

Bedömningen är att arkivmyndigheten inte fullt ut bedrivit ett tillsynsarbete av övriga myndigheters arkiv. Vår rekommendation är att kommunstyrelsen i egenskap av arkivmyndighet fastställer anvisningar för tillsynsarbetet. Detta för att framgent bedriva ett effektivt och utvecklande tillsynsarbete. Anvisningarna bör ange ansvarsfördelning, periodicitet för tillsyn och former för återrapportering av tillsynsarbetet till kommunstyrelsen.

7 Insyn i kommunens verksamhet

Stadsarkivet består av två arkivlokaler som finns på följande platser i kommunen: Campus Telge och Hallensköldska. Stadsarkivet är öppet för allmänheten vardagar mellan kl.09-16. Betygsbeställning kan göras via ett formulär på kommunens webbplats.

På kommunens webbplats sker fortlöpande publicering av föredragningslistor, sammanträdeshandlingar och protokoll till fullmäktige, nämnderna, kommunala handikapprådet och kommunala pensionärsrådet. När det gäller de granskade nämnderna återfinns dessa dokument mellan följande sammanträdesdatum:

- ▶ Kommunstyrelsen: 2013-02-01 - 2017-09-29.
- ▶ Miljönämnden: 2014-01-30 - 2017-09-26
- ▶ Stadsbyggnadsnämnden: 2014-01-28 - 2017-10-03

7.1 Stickprovsgranskning

Kommunen har inget diarium på sin webbplats, med möjlighet för medborgare och andra intressenter att söka bland diarieförda handlingar. Begäran av allmän handling kan tillställas genom email eller telefon.

För att undersöka nämndernas tillhandahållande av allmänna handlingar har vi begärt ut nio handlingar, tre stycken från varje nämnd (se bilaga 4). Resultatet från stickprovsgranskningen visar att sex handlingar har lämnats ut omgående efter att begäran tillställts. Det tog mellan 4-7 dagar att lämna ut två handlingar medan en handling är i processen att lämnas ut.

7.1.1 Vår bedömning

Vad som anses vara en skyndsam utlämning av allmän handling beskrivs inte närmare i tryckfrihetsförordningen. Av JO:s beslut (dnr 4209-09) framgår att JO i ett flertal beslut har uttalat att utlämnande fråga normalt bör lämnas samma dag som begäran gjorts. Någon eller några dagars fördröjning kan dock godtas om sådan fördröjning är nödvändig för att myndigheten ska kunna ta ställning till om den efterfrågade handlingen är allmän och offentlig. Här tillkommer att ett visst dröjsmål är ofrånkomligt om framställningen avser eller fordrar genomgång av ett omfattande material.

Med stöd av ovan, och att de handlingar som begärts ut från miljönämnden är allmänna samt inte är ett omfattande material, bör handlingarna ha lämnats ut samma dag som vår begäran gjordes. Miljönämndens rutiner för utlämnande av handling och kunskap kring detta bör därmed stärkas.

8 Svar på revisionsfrågor och sammanfattande bedömning

Syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelsens, stadsbyggnadsnämndens respektive miljönämndens befintliga system och rutiner för dokumenthantering är ändamålsenliga och tillgodoser de krav som framgår av aktuell lagstiftning och kommunens interna regelverk.

Nedan beskrivs i komprimerad form svaren på revisionsfrågorna och de bedömningar som görs utifrån respektive revisionsfråga. Därefter redogörs för slutsatser och svar på den övergripande revisionsfrågan.

Delfråga	Svar
1 Finns aktuella styrdokument inom kommunen avseende dokumenthantering?	Delvis. Följande styrdokument bedöms som aktuella: kommunstyrelsens arkivbeskrivning och arkivförteckning, stadsbyggnadsnämndens dokumenthanteringsplan och arkivförteckning. Kommunstyrelsens respektive miljönämndens dokumenthanteringsplan behöver revideras för att vara aktuell. Likaså är stadsbyggnadsnämndens arkivbeskrivning i behov av revidering. Miljönämnden saknar arkivbeskrivning och arkivförteckning.
2 Är ansvarsfördelning, befogenheter och organisation tydlig och i överensstämmelse med aktuell lagstiftning och kommunens interna regelverk?	Lagstiftningen ställer inga direkta krav på organisering av dokumenthanteringen. I enlighet med arkivreglementet har nämnderna utsett arkivansvarig och arkivredogörare. Kommunstyrelsens och miljönämndens delegationsordningar anger bland annat vilken delegat som har delegation att pröva utlämnande av allmän handling.
3 Finns specifika rutiner för hantering av e-post och är dessa rättssäkra och ändamålsenliga?	Ja. Rutiner finns både för hur e-post ska hanteras, d.v.s. registreras eller diarieföras, och arbetsgången vid utlämnande av allmän handling i form e-post. Likaså hur e-posten ska hanteras vid under sommarsemestern.
4 Hur sker registrering och diarieföring av allmänna handlingar?	Om handlingen ska sorteras, registreras eller diarieföras styrs av nämndens dokumenthanteringsplan. Registrering kan ske på postlista eller i eget register. Diarieföring sker i det ärendehanteringssystem som nämnden använder.
5 Hur gallras alternativt arkiveras allmänna handlingar?	Intervjuade registerare, administratörer, koordinatör och berörda handläggare gallrar handlingar enligt vad dokumenthanteringsplaner, gallringsregler och rutiner föreskriver. Dessa dokument styr även vilka handlingar som ska arkiveras. Inför arkivering förbereder de intervjuade aktuella ärenden och handlingar som sedan överlämnas till stadsarkivet.
6 Vilket systemstöd används och hur upplever användarna systemets tillgänglighet och tillförlitlighet? I vilken utsträckning används systemet för dokumenthantering?	I kommunen används inte ett gemensamt dokument- och ärendehanteringssystem. Kommunstyrelsen använder Diabas, miljönämnden Ecos och stadsbyggnadsnämnden Public 360. Då Diabas och Ecos inte fullt tillgodoser verksamhetens behov pågår en förstudie om införande av ett kommunövergripande IT-stöd för dokument- och ärendehantering. Samtidigt har miljönämnden upphandlat verksamhetssystemet Castor, för att ersätta Ecos.

7 Bidrar system och rutiner till en effektiv dokumenthantering?

Delvis. Vissa av styrdokumenterna är inaktuella och i behov av revidering.

Vidare finns andra dokument som på olika sätt ska styra dokumenthanteringen. Konsolidering av dessa dokument bör övervägas för en minskad administrering samt en mera sammanhållen styrning av dokumenthanteringen.

Genomgående finns systemägare och systemförvaltare för varje system, vilket verkar för tydliga roller och ansvar i drift och utveckling av systemet. Både Diabas och Eco tillgodoser inte verksamhetens behov, och vissa funktioner i främst Diabas begränsar effektiviteten i arbetet.

8 Finns en systematisk uppföljning och kontroll av dokumenthantering?

Delvis. Dokument- och ärendehantering har under en lång period utgjort ett kontrollområde inom ramen för intern kontroll. Uppföljning sker årligen med redovisning till nämnd och en samlad redovisning till kommunstyrelsen.

Av intervjuer framkommer att diarierna går igenom löpande i syfte att kontrollera status i ärendena. Intervjuad verksamhetscontroller har en systematik med veckovis genomgång av öppna ärenden i Ecos.

Stadsarkivets inriktning har varit stöd åt övriga myndigheter, istället för tillsyn och kontroll av övriga myndigheters arkiv och arkivarbete. Plan finns att göra tillsyn av myndigheternas närarkiv.

9 Tillgodoses allmänhetens rätt till insyn i kommunens verksamhet?

Delvis. På kommunens webbplats sker fortlöpande publicering av föredragningslistor, sammanträdeshandlingar och protokoll till fullmäktige, nämnderna, kommunala handikapprådet och kommunala pensionärsrådet.

Stadsarkivet är öppet för allmänheten vardagar mellan kl.09-16.

Stickprovsgranskningen visar att sex handlingar lämnades ut omgående. Det tog mellan 4-7 dagar få två handlingar medan en handling är i processen att lämnas ut.

10 På vilket sätt arbetar kommunen för att anpassa dokumenthanteringen till den kommande dataskyddsförordningen?

Dokumenthanteringen kommer att granskas inom det kommunövergripande projektet som startats.

8.1 Sammanfattande bedömning

Föreliggande granskning visar att kommunstyrelsen och stadsbyggnadsnämnden har fastställt styrande dokument i enlighet med arkivreglementet. Vissa av dessa styrdokument är i behov av revidering för att vara aktuella. Miljönämnden har däremot fastställt dokumenthanteringsplan men inte arkivbeskrivning och arkivförteckning. Vidare finns olika dokument såsom riktlinje, handledning, gallringsrutiner och anvisningar för att styra dokumenthanteringen. För att minska onödig administration samt en mera sammanhållen styrning bör dessa dokument konsolideras till en ärendehandbok eller motsvarande dokument.

Nämnderna har utsedda tjänstemän med ansvar för dokumenthantering, och att varje nämnd har flera involverade i dokumenthanteringen minskar sårbarheten. Arkivansvariga och arkivredogörare har utsetts av respektive nämnd. Givet att de centrala styrdokumenten för dokumenthantering är delvis ändamålsenliga bedöms även kommunstyrelsens, stadsbyggnadsnämndens och miljönämndens rutiner, arbetssätt och system vara delvis ändamålsenliga. Uppföljning av internkontroll visar att stadsbyggnadsnämndens rutiner och arbetssätt avseende diarieföring av handlingar behöver stärkas. Samtidigt behöver miljönämnden stärka sina rutiner rörande utlämnande av allmänna handlingar, d.v.s. säkerställa offentlighetsprincipen.

Att respektive nämnd diarieför i ett dokument- och ärendehanteringssystem skapar kontroll och en säker ärendehantering. Dock bedömer vi att Diabas och Ecos inte tillgodoser verksamhetens behov, varav de inte bedöms som ändamålsenliga. Att det pågår dels en förstudie om införande av ett kommunövergripande IT-stöd för dokument- och ärendehantering, dels att ett nytt verksamhetssystem har upphandlats bedöms som relevanta åtgärder för att ha en ändamålsenlig dokumenthantering.

Mot bakgrund av vad som framkommit i granskningen ger vi nämnderna följande rekommendationer.

Kommunstyrelsen

- ✦ Revidera dokumenthanteringsplanen i enlighet med iakttagelserna i granskningen.
- ✦ Konsolidera riktlinjerna, handledningen, gallringsrutiner och anvisningar till en ärendehandbok eller motsvarande dokument.
- ✦ Fastställ anvisningar för stadsarkivets tillsynsarbete.
- ✦ Påbörja framtagande av en dataskyddspolicy.

Miljönämnden

- ✦ Revidera dokumenthanteringsplanen.
- ✦ Fastställ arkivbeskrivning och arkivförteckning.
- ✦ Stärk rutiner för utlämnande av allmän handling, för att säkerställa offentlighetsprincipen.

Stadsbyggnadsnämnden

- ✦ Revidera delegationsordning så att berörd tjänsteman har delegation att pröva och besluta om utlämnande av allmän handling.
- ✦ Revidera arkivbeskrivningen i enlighet med iakttagelserna i granskningen.

Bilaga 1 Källförteckning

Intervjuade befattningshavare

- ▶ Kanslichef (kommunstyrelsens kontor/stadskansliet)
- ▶ Stadsjurist (kommunstyrelsens kontor)
- ▶ Registrator (kommunstyrelsens kontor/stadskansliet)
- ▶ Arkivarie (kommunstyrelsens kontor/stadskansliet)
- ▶ Resultatenhetschef för kontaktcenter (kommunstyrelsens kontor)
- ▶ Arkivarie/Huvudregistrator (Samhällsbyggnadskontoret/Stab och strategi)
- ▶ Verksamhetscontroller (miljökontoret)
- ▶ handläggareassistent (miljökontoret)

Granskade dokument

- ▶ Allmänna ärenden – "Gulingar" kontra tillsynsärenden (2002-04-04)
- ▶ Anvisning om e-posthantering under semestern
- ▶ Anvisningar för: registrering, diarieföring och sortering, gallra och arkivera
- ▶ Arkivreglemente för Södertälje kommun (antaget 2011-01-31)
- ▶ gallring av allmänna akter (gulingar)
- ▶ Gallringsrutiner på miljökontoret (2007-01-16)
- ▶ Handledning – Hantering av allmänna handlingar inom Södertälje kommun (2013-01-07)
- ▶ Införandeplan e-arkiv
- ▶ Intern kontrollplan 2017 för miljönämnden (2017-01-13)
- ▶ Kommungemensamma gallringsregler för handlingar som är av uppenbart tillfällig eller ringa betydelse
- ▶ Kommunstyrelsens arkivförteckning
- ▶ Kommunstyrelsens dokumenthanteringsplan (2014-10-06)
- ▶ Miljönämndens dokumenthanteringsplan
- ▶ ordning i objektsakter
- ▶ Ordning i objektsakter (2004-03-14)
- ▶ Planering förstudie dokument- och ärendehantering – underlag för avrop och konsultstöd (2017-05-02)
- ▶ Projektspecifikation för införande av e-arkiv
- ▶ registrering av allmänna ärenden (så kallade gulingar) kontra tillsynsärenden,
- ▶ Riktlinjer för dokument- och ärendehantering i Södertälje kommun
- ▶ Rutin för hantering av begäran om e-postlogg, sammanställning av e-post och enskilda e-post
- ▶ rutiner för e-post
- ▶ Rutiner för e-post: vem registrerar (2015-03-27)
- ▶ Rutiner samt hjälp för ärendehanteringssystemet Ecos (uppdaterad 2015-03-25)
- ▶ Stadsbyggnadsnämndens dokumenthanteringsplan (antagen 2010-11-16)

Bilaga 2 Stickprovsgranskningen

Samtliga handlingar har begärts ut via email-adresserna hellmersvensson@gmail.com.

nr	Begärd handling	Dnr	Tidpunkt för begäran	Handling utlämnad
Kommunstyrelsen				
1	Frågor om mobbning på skolorna	56222	21/11 kl.14:44	21/11 kl.15:31
2	Medborgarförslag "Bygg fler bostäder för de nyanlända	56263	21/11 kl.14:44	21/11 kl.15:29
3	Interpellation av Metin Ataseven – Södertäljes företagare måste bli tagna på allvar!	56291	21/11 kl.14:44	21/11 kl.15:29
Miljönämnden				
1	Kontroll av dricksvattenanläggning, Farsta (dricksvatten), Farsta 1:1	2017-001251	13/11 kl. 08:19	17/11 kl. 14:46
2	Klagomål på fukt och mögel i bostad, Vårdholmsvägen 9B, torsken 5	2017-002800	13/11 kl. 08:19	20/11 kl.09:47
3	Tillsynsmöten 2017, södertälje kanal, målarprojek	2017-000365	13/11 kl. 08:19	20/11 kl.18.03 gavs anledningar varför handlingen inte lämnats ut. Handläggaren frågade om EY kunde vänta med att få handlingarna med anledning av konferens, eller om handläggaren skulle se till att någon skickar handlingen. 21/11 kl. 14:49 EY bad då att handläggaren ombesörjer så att EY får handlingen. 21/11 kl.15:13 Svarade handläggaren att handläggaren ser till att EY får handlingen.
Stadsbyggnadsnämnden				
1	Slutbesked 2017-10-10	SBN-2013-01709-21	25/10 kl.08:26	25/10 kl.10:31
2	Beslut om byte av kontrollansvarig	BI 09-0191-13	25/10 kl.08:26	25/10 kl.10:31
3	Länsstyrelsens beslut 2 st	BI 05-0162-47	25/10 kl.08:26	25/10 kl.10:31