

Granskning av arkivhantering och diarieföring

Söderköpings kommun

November 2022

Projektledare: Emma Eksten






Projektmedarbetare: Oskar Månsson

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Söderköpings kommun genomfört en granskning av kommunens arkivhantering och diarieföring. Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsen och nämnderna har en ändamålsenlig styrning, uppföljning och kontroll för att säkerställa en god diarieföring och arkivhållning.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunstyrelsen och nämnderna **inte helt** har en ändamålsenlig styrning, uppföljning och kontroll för att säkerställa en god diarieföring och arkivhållning.

Nedan ses bedömning för varje revisionsfråga. För fullständiga bedömningar se respektive revisionsfråga i rapporten eller det avslutande avsnittet "Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor".

Revisionsfrågor	Bedömning
Finns aktuella styrdokument inom kommunen avseende arkiv, diarieföring, offentlighet och sekretess?	Delvis 
Finns det en ändamålsenlig organisation för arkivhantering och diarieföring?	Ja 
Är arkivlokalerna utformade i enlighet med gällande krav och så att det vid behov enkelt går att söka och hämta ut handlingar?	Delvis 
Fungerar registrering och diarieföring tillfredsställande?	Delvis 
Hanteras allmänna handlingar i enlighet med gällande lagstiftning?	Ja 
Finns en systematisk uppföljning och kontroll av kommunens arkivhantering och diarieföring?	Delvis 

Rekommendationer

Mot bakgrund av vad som framkommit i granskningen lämnas följande rekommendationer:

- Kommunstyrelsen rekommenderas att revidera arkivreglementet utifrån de förutsättningar som råder inom den kommunala arkivvården idag med allt fler digitala handlingar.
- Nämnderna rekommenderas att ta fram informationshanteringsplaner för sina respektive verksamheter.

- Servicenämnden rekommenderas att ta fram en arkivbeskrivning och resterande nämnder bör överväga att revidera sina arkivbeskrivningar för sina respektive verksamheter.
- Kommunstyrelsen och nämnderna, undantaget socialnämnden, rekommenderas att ta fram arkivförteckningar i enlighet med reglementet samt tillse att förteckning av handlingar sker i enlighet med arkivförteckningarna.
- Kommunstyrelsen och nämnderna rekommenderas att tillse att registrering och diarieföring sker kort efter det att handlingar inkommit och att särskilt se till att e-post till enskilda medarbetare registreras.
- Barn- och utbildningsnämnden rekommenderas att säkerställa att det finns ändamålsenliga närarkiv på skolenheterna.
- Kommunstyrelsen rekommenderas att genomföra systematisk tillsyn över myndigheternas arkivvård.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Inledning	4
Bakgrund	4
Syfte och revisionsfrågor	4
Revisionskriterier	4
Avgränsning	5
Metod	5
Granskningsresultat	6
Styrdokument	6
Organisation	6
Arkivlokaler	6
Registrering och diarieföring	7
Allmänna handlingar	7
Uppföljning och kontroll	7
Samlad bedömning	8
Rekommendationer	8
Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor	9
Bilagor	10

Inledning

Bakgrund

Offentlighetsprincipen är en grundläggande princip för den svenska förvaltningen i stat, region och kommun. Medborgare har rätt att ta del av allmänna handlingar endast med undantag om det är påkallat utifrån bland annat rikets säkerhet eller skydd för uppgifter om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Lagstiftningen kräver att allmänna handlingar ska registreras utan dröjsmål så snart de inkommit eller upprättats.

Diarieföringen har tillsammans med arkivet en viktig roll för både demokratin och forskningen. Arkivet och diariet ger möjlighet till insyn för andra än de som har den direkta makten i ett samhälle. Medborgarna och medierna får möjlighet att granska myndigheterna. Utöver ovanstående är ordning bland ärenden och handlingar av vikt för en myndighet för att kunna upprätthålla hög effektivitet och god lagenlighet.

Med detta som utgångspunkt har revisorerna i sin väsentlighets- och riskbedömning sett det som angeläget att granska huruvida kommunstyrelsen och nämnder säkerställer att diarieföring och arkivering sker i enlighet med lagar och interna riktlinjer.

Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelsen och nämnderna har en ändamålsenlig styrning, uppföljning och kontroll för att säkerställa en god diarieföring och arkivhållning. Följande utgör revisionsfrågor för granskningen:

- Finns aktuella styrdokument inom kommunen avseende arkiv, diarieföring, offentlighet och sekretess?
- Finns det en ändamålsenlig organisation för arkivhantering och diarieföring?
- Är arkivlokalerna utformade i enlighet med gällande krav och så att det vid behov enkelt går att söka och hämta ut handlingar?
- Fungerar registrering och diarieföring tillfredsställande?
- Hanteras allmänna handlingar i enlighet med gällande lagstiftning?
- Finns en systematisk uppföljning och kontroll av kommunens arkivhantering och diarieföring?

Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser och bedömningar.

- Tryckfrihetsförordningen
- Offentlighets- och sekretesslagen
- Arkivlagen
- Arkivförordningen
- Förvaltningslagen
- Interna reglementen och styrdokument

Avgränsning

Granskningen avgränsas till att avse år 2022. Granskningen avgränsas till att omfatta kommunstyrelsen och samtliga nämnder med undantag för valnämnden och överförmyndarnämnden.

Metod

Granskningen har genomförts genom intervjuer och dokumentstudier. Intervjuer har genomförts med kommunens arkivarie samt gruppintervju med arkivansvariga och registratorer. Dokumentstudier har genomförts av bla arkivreglemente och tillhörande rutinbeskrivningar.

De intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska rapporten.

Regelverk

Offentlighetsprincipen

En av hörnstenarna i den svenska demokratin är offentlighetsprincipen. Den innebär att myndigheternas verksamhet så långt som möjligt ska ske i öppna former. Ett uttryck för offentlighetsprincipen är principen om handlingsoffentlighet. För att garantera insyn i riksdagens, regeringens och myndigheternas arbete har principen om handlingars offentlighet skrivits in i en av grundlagarna; tryckfrihetsförordningen. Handlings-offentligheten ger var och en rätt att begära att få del av allmänna handlingar, vanligtvis utan att behöva tala om varför eller vem man är.

Utöver de grundläggande bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen är offentlighets- och sekretesslagen samt arkivlagen centrala lagstiftningar för att tillgodose principen om handlingsoffentlighet. Offentlighets- och sekretesslagen reglerar bland annat hur allmänna handlingar ska registreras, hur utlämnande av allmänna handlingar ska ske, vilken sorts handlingar som inte ska lämnas ut och proceduren för beslut att inte lämna ut en allmän handling.

Av offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) framkommer bland annat av 4 kap 1 § att allmänna handlingar ska kunna lämnas ut skyndsamt samt att myndigheten ska se till att allmänna handlingar kan skiljas från andra handlingar. Vidare framkommer av 4 kap 2 § att myndigheten ska upprätta en beskrivning som ger information om organisationen rörande allmänna handlingar och ett register/förteckning över myndighetens allmänna handlingar. Av 4 kap 2 § framkommer även att det av beskrivningen ska framgå vem hos myndigheten som kan lämna upplysningar om dess allmänna handlingar, deras användning och sökmöjligheter.

Bestämmelser i arkivlagen (1990:782) utgår från tryckfrihetsförordningen (1949:105) 2 kap om allmänna handlingars offentlighet, även kallad offentlighetsprincipen. Av arkivlagen framgår bland annat att en myndighets arkiv ska kunna tillgodose rätten att ta del av handlingar. Vidare framgår, under sektionen för arkivvård 6 §, att det upprättade arkivet ska vara organiserat för att underlätta rätten att ta del av handlingar, att en arkivbeskrivning ska vara upprättad för att ge information om vilka handlingar som finns arkiverade samt hur arkivet är organiserat. Det framgår även att myndigheten ska verkställa föreskriven gallring av handlingar i arkivet.

Hantering av allmänna handlingar

Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) tydliggör de krav som gäller i fråga om registrering av allmän handling. Huvudregeln är att allmänna handlingar ska registreras så snart de har kommit in till eller upprättats hos en myndighet.

Av arkivlagens (1990:782) 3 § framgår bland annat att en myndighets arkiv bildas av de allmänna handlingarna från myndighetens verksamhet och att myndigheternas arkiv ska bevaras, hållas ordnade och vårdas så att de tillgodoser rätten att ta del av allmänna

handlingar, behovet av information för rättskipningen och förvaltningen samt forskningens behov.

Arkivlagen föreskriver även (6 §) att myndigheten ska organisera arkivet på ett sådant sätt att rätten att ta del av allmänna handlingar underlättas och 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.

Arkivlagen 7 § (och arkivförordningen 5 §) stadgar att det inom varje statlig eller kommunal förvaltning ska finnas en arkivmyndighet med uppgift att regelbundet utöva tillsyn över arkivet.

Utlämnande av allmän handling

Av tryckfrihetsförordningen framgår att en fråga om utlämnande av en allmän handling generellt sett prövas av den myndighet som förvarar handlingen. I offentlighets- och sekretesslagen föreskriver också att en myndighet på begäran av en enskild eller av en annan myndighet ska lämna uppgift som finns i allmän handling. Även om inte en hel handling kan lämnas ska så mycket som möjligt av handlingens innehåll kunna göras offentligt." I tryckfrihetsförordningens 2 kapitel, 14 § regleras att en myndighet inte får efterforska vem som begär ut en handling i större utsträckning än vad som behövs för att myndigheten ska kunna pröva om hinder föreligger mot att handlingen lämnas ut.

Sekretessbeläggning

Följande sägs i offentlighets- och sekretesslagen om sekretessbeläggning av allmänna handlingar (5 §):

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:

- 1. tillämplig sekretessbestämmelse,*
- 2. datum då anteckningen gjordes, och*
- 3. den myndighet som har gjort anteckningen.*

Om någon begär att få ut en handling som försetts med en sekretessmarkering ska frågan om utlämnande prövas på vanligt sätt. En sekretessmarkering befriar alltså inte myndigheten från skyldigheten att göra en sådan prövning utan fungerar bara som en varningssignal.

Granskningsresultat

Styrdokument

Revisionsfråga 1: Finns aktuella styrdokument inom kommunen avseende arkiv, diarieföring, offentlighet och sekretess?

lakttagelser

Arkivreglemente

Av gällande arkivreglemente med tillhörande tillämpningsanvisningar i Söderköpings kommun framgår det inte när dokumentet är antaget eller senast reviderat. Reglementet innehåller följande elva paragrafer:

1 § Tillämpningsområde – definierar vilka myndigheter som omfattas av reglementet.

2 § Myndighetens arkivansvar – beskriver att varje myndighet svarar för att dess arkiv vårdas enligt arkivlagen och att arkivredogörare och arkivansvarig ska utses.

3 § Arkivmyndigheten - kommunstyrelsen är arkivmyndighet. Arkivmyndigheten utövar tillsyn över att kommunens myndigheter fullgör sina skyldigheter beträffande arkivbildningen och dess syften samt över arkivvården i kommunen.

4 § Redovisning av arkiv – anger att varje myndighet ska redovisa sitt arkiv arkivbeskrivning och arkivförteckning

5 § Arkivbildning – beskriver att varje myndighet ska en arkivbildningsplan som beskriver myndighetens handlingar och hur dessa hanteras.

6 § Rensning - handlingar som inte ska tillhöra arkivet, ska fortlöpande rensas eller på annat sätt avskiljas från arkivhandlingarna. Rensning ska genomföras senast i samband med arkivläggningen.

7 § Bevarande och gallring – anger att myndighet beslutar, efter samråd med arkivmyndigheten, om gallring av handlingar i sitt arkiv, såvida ej annat följer av lag eller förordning. Gallring ska verkställas inom respektive myndighet.

8 § Överlämnande - när arkivhandlingar inte längre behövs för den löpande verksamheten hos myndigheten, kan de efter överenskommelse överlämnas till arkivmyndigheten.

9 § Arkivbeständighet - handlingar som ska bevaras ska framställas med material och metoder som garanterar informationens beständighet.

10 § Arkivförvaring - anger att arkivhandlingar ska förvaras så att de är skyddade mot förstörelse under hela bevarandetiden.

11 § Utlåning - utlåning av arkivhandlingar ska ske under sådana former att risk för skador eller informationsförluster inte uppkommer.

Som komplement till arkivreglementet finns tillhörande tillämpningsanvisningar där det för varje punkt ovan finns en mer detaljerad beskrivning av vad punkten innebär.

Kommunens arkivarie anger att det kommer att ske en revidering av reglementet framöver.

Informationshanteringsplaner

Av arkivlagen framgår att handlingar som ska bevaras ska framställas med arkiv- och åldersbeständiga skrivmaterial och metoder. Vilka handlingar som ska bevaras ska brukar framgå av dokument-/informationshanteringsplaner. Tidigare har dokumenten i Söderköpings kommun benämnts som dokumenthanteringsplaner, men i och med att flera typer av media behöver hanteras kommer de framöver att benämnas som informationshanteringsplaner.

Kommunstyrelsens beslut 2022-06-08 § 89 följande:

1. Kommunstyrelsen fastställer informationshanteringsplan för politiskt beslutsfattande, kansli och ledning
2. Kommunstyrelsen rekommenderar nämnderna att följa tillämpliga delar i informationshanteringsplan för politiskt beslutsfattande, kansli och ledning vid framtagande av informationshanteringsplaner för politik och ledning inom respektive nämnd.
3. Kommunstyrelsen beslutar att revideringar av informationshanteringsplanen gällande politiskt beslutsfattande, kansli och ledning beslutas enligt fastställd delegationsordning.
4. Kommunstyrelsen beslutar att dokument- och ärendehanteringssystemet, för närvarande Ciceron, från 2023-01-01 ska utgöra kommunstyrelsens närarkiv för allmänna handlingar utöver det som finns i andra verksamhetssystem som arkiveras digitalt.
5. Kommunstyrelsen beslutar att följande gallringsregler ska gälla från och med 2023-01-01: "Med undantag av protokoll och de handlingstyper som enligt lag ska bevaras i pappersform med underskrift får samtliga handlingar inkomna från och med 2023-01-01 i pappersform gallras när en verifierad kopia finns sparad i dokument- och ärendehanteringssystemet. Inga handlingar som från och med 2023-01-01 har upprättats eller inkommit till kommunstyrelsen i digital form behöver skrivas ut i pappersform för arkivering."

Av ärendebeskrivningen till ärendet framgår att kommunstyrelsen saknade upprättade informationshanteringsplaner för flera verksamheter däribland för kommunstyrelsens förvaltnings kansli och ledning. Kommunstyrelsens förvaltning hade därför inför sammanträdet tagit fram ett förslag på informationshanteringsplan som rör verksamhetsområdet kansli och ledning.

Av intervjuer, både centralt och med registratorer från respektive förvaltning, framgår att arbetet med framtagande av nya informationshanteringsplaner är eftersatt. För nämnderna uppges det finnas dokumenthanteringsplaner från ca år 2017 som inte är helt aktuella i dagsläget. Förutom att kommunstyrelsen beslutade om informationshanteringsplanen i enlighet med ovan är också särskilda dokumenthanteringsplaner beslutade av kommunstyrelsen för kommungemensamma verksamheter rörande till exempel personal, ekonomi, samt intranät och hemsida under framtagande. Även överförmyndarnämnden har 2022-02-28 § 15 antagit en informationshanteringsplan för sin verksamhet.

Under intervjuer beskrivs också att kommunarkivarien har tagit fram en mall för informationshanteringsplaner som varje myndighet kan utgå från och kommunarkivarien bistår också i arbetet om så behövs.

Arkivbeskrivningar och arkivförteckningar

Enligt 6 § i arkivlagen (1990:782) ingår det bland annat i arkivvården att myndigheten skall 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.

Nedan följer en sammanställning över nämndernas arkivbeskrivningar och arkivförteckningar:

Tabell 1: Arkivbeskrivningar och arkivförteckningar i nämnderna

	Arkivbeskrivning	Arkivförteckning
Kommunstyrelsen	Ja, från 2017-05-02	Nej
Serviceämnden	Nej	Nej
Samhällsbyggnadsnämnden	Ja, från 2017-05-23	Nej
Barn- och utbildningsnämnden	Ja, från 2015-06-22	Nej
Socialnämnden	Ja, från 2015-12-08	Ja

Av intervjuer framkommer att arkivbeskrivningarna behöver ses över och att de nämnder som saknar arkivförteckningar inte har haft resurser nog att ta fram sådana. Det har helt enkelt inte prioriterats i verksamheterna och att dokument/informationshanteringsplanerna har ansetts vara tillräckliga. Kommunarkivarien har haft en genomgång av arkivbeskrivningarna och hur väl dessa är uppställda enligt mallen, men har sett likt ovan att dessa inte är helt aktuella.

Riktlinjer för diarieföring, registrering och utlämnande av allmänna handlingar

Utöver det som beskrivits ovan finns ett antal kommunövergripande rutiner för arbetet med registrering, diarieföring och utlämnande av allmänna handlingar. Dessa finns bland annat att tillgå på kommunens intranät. I granskningen har vi tagit del av följande rutiner:

- Riktlinjer för digital arkivering
- Handbok för digital arkivering
- Lathund - är det en allmän handling eller inte
- Lathund - begäran om utlämnande av allmän handling

På kommunens intranät finns också information att tillgå kring bland annat följande områden:

- Avslå begäran om allmän handling
- Inkommen handling
- Lämna ut en handling
- Maskning av sekretessbelagda uppgifter
- Sekretessprövning
- Utlämnande av e-post

Vidare anges det även finnas rutiner för bland annat posthantering och diarietföreling.

Bedömning

Revisionsfråga 1: Finns aktuella styrdokument inom kommunen avseende arkiv, diarietföreling, offentlighet och sekretess?

Svaret på revisionsfrågan är *delvis* för kommunstyrelsen och nämnderna.

Bedömningen grundar vi på att det arkivreglemente som finns inte är daterat och att vi därmed inte kan se när det senast varit föremål för revidering. Vi bedömer att innehållet i reglementet till stora delar är ändamålsenligt men att det behöver revideras och anpassas utifrån de förutsättningar som råder inom den kommunala arkivvården idag med allt fler digitala handlingar. Vi ser positivt på att det pågår en översyn över arkivreglementet.

Vidare grundar vi vår bedömning på att det enbart är kommunstyrelsen som har en uppdaterad och aktuell informationshanteringsplan, övriga nämnder innehar inaktuella dokumenthanteringsplaner som behöver revideras så att de lever upp till arkivreglementets krav.

Vi ser positivt på att nämnderna, utom servicenämnden, innehar arkivbeskrivning för sina respektive verksamheter, dock behöver vissa av dessa ses över och revideras. Vi noterar också att kommunstyrelsen och nämnderna förutom socialnämnden saknar arkivbeskrivningar i enlighet med reglementet och lagstiftningens krav.

Vi ser positivt på att det finns rutinbeskrivningar för den praktiska hanteringen kring hanteringen av allmänna handlingar, diarietföreling och offentlighet och sekretess som gäller kommunövergripande.

Organisation

Revisionsfråga 2: Finns det en ändamålsenlig organisation för arkivhantering och diarieföring?

lakttagelser

Arkivmyndigheten

Den centrala arkivfunktionen i kommunen sorterar organisatoriskt under kommunstyrelsen som är arkivmyndighet. I kommunen finns en kommunarkivarie som är anställd i rollen sedan år 2014. Kommunarkivariens uppgift är att ge råd och stöd till myndigheterna, att se till att arkiven förvaltas på bästa sätt samt att ha ett övergripande ansvar för kommunarkivet.

Kommunarkivarien håller också i nätverk för arkivansvariga och arkivredogörare som träffas ett par gånger årligen. Tidigare träffades alla samtidigt, men det har nu skett indelningar i mindre grupper för att få mer givande diskussioner. Under träffarna diskuteras olika typer av frågor som exempelvis GDPR, e-arkiv, informationshanteringsplaner samt information om nya riktlinjer och rutiner. Deltagarna har också möjlighet att ställa frågor och föra olika typer av diskussioner. Enligt de intervjuade är det ett uppskattat forum.

Vid sjukdom eller semester för kommunarkivarien finns det personal på kansliet som hanterar olika typer av förfrågningar dock är det leveransstopp till arkivet när kommunarkivarien är frånvarande.

Arkivmyndigheten har, enligt reglementet, till uppgift att överta handlingar från kommunens nämnder. Enligt intervjuer med representanter från de olika nämnderna sker detta enligt överenskommelse med kommunarkivarien och när leveransen till kommunarkivet är godkänd betraktas handlingarna som överlämnade till arkivmyndigheten för slutarkivering. När det gäller utlåning av handlingar sker detta efter överenskommelse med kommunarkivarien.

Myndigheterna (nämnderna)

Av § 2 i arkivreglementet framgår att det hos varje myndighet (i detta fall nämnd) bör finnas en person som är utsedd att vara arkivansvarig samt en eller flera arkivredogörare eller arkivhandläggare. Om arkivansvaret inte är delegerat till någon särskild person ligger hela ansvaret hos politikerna i nämnden. För kommunstyrelsen och nämnderna i Söderköpings kommun är ansvaret för att utse arkivansvariga i delegerat till respektive förvaltningschef.

Inom kommunstyrelsens och nämndernas verksamhetsområden anges det finnas utsedda arkivansvariga och arkivredogörare. Vidare finns också utsedda registratorer inom de respektive nämndernas ansvarsområden som ansvarar för diarieföring och registreringar av handlingar i övrigt. De som är utsedda registratorer har ofta också andra arbetsuppgifter inom ramen för sin tjänst där registratorrollen enbart är en del. I en av intervjuerna framkommer att diarieföringen generellt sett i kommunen har varit

något eftersatt, främst på grund av för få resurser som arbetar med att registrera och diarieföra. Registrering och diarieföring sker främst i systemet Ciceron av registratorerna, men det finns också andra verksamhetsspecifika system på förvaltningarna där registrering kan ske.

Därtill har samtliga kommunens medarbetare och förtroendevalda ansvar för arbetet med registrering, diarieföring och utlämnande av allmänna handlingar. Medarbetare och förtroendevalda ansvarar för att vidarebefordra inkommande och upprättade handlingar till registratorerna för diarieföring. Vid begäran om utlämnande om allmän handling är det i första hand den tjänsteperson som har handlingen som ska ta ställning till om den kan lämnas ut eller inte. Om tjänstepersonen nekar till att lämna ut en handling är denne skyldig att hänvisa till den instans där vederbörande kan få ett beslut som kan överklagas. Enligt kommunstyrelsens delegationsordning är beslut att inte lämna ut en handling delegerat till kommunchefen och kommunarkivarien. Även i övriga nämnders delegationsordningar är det reglerat vem som har rätt att avslå utlämnande av allmänna handlingar. Det finns också upprättade rutiner för utlämnande av allmänna handlingar med tillhörande flödesschema.

Vid intervjuer framkommer att roll- och ansvarsfördelningen för registratorer och de som i övrigt arbetar nära de administrativa processerna, i huvudsak upplevs som tydlig. Däremot framkommer att medarbetarnas och de förtroendevaldas ansvar inte upplevs som lika tydligt ute i organisationen. Vid intervjuer framkommer exempelvis att en vanligt förekommande missuppfattning är att en handling inte behöver diarieföras när den inkommer via e-post, i tron om att e-post inkorgen är en form av register.

Bedömning

Revisionsfråga 2: Finns det en ändamålsenlig organisation för arkivhantering och diarieföring?

Svaret på revisionsfrågan är *ja* för kommunstyrelsen och nämnderna.

Bedömningen grundar vi på att det i kommunen finns en kommunarkivarie med ett övergripande ansvar samt att det i nämnderna finns utsedda arkivansvariga, arkivredogörare samt registratorer. Enligt vår bedömning är roll- och ansvarsfördelningen tydliggjord genom reglemente, delegationsordning och rutiner.

Arkivlokaler

Revisionsfråga 3: Är arkivlokalerna utformade i enlighet med gällande krav och så att det vid behov enkelt går att söka och hämta ut handlingar?

lakttagelser

Nämnderna har närarkiv på förvaltningarna som de uppger är brandsäkra. Dock framkommer det att det inom skolverksamheten kan se olika ut i de olika skolenheterna och att det inte är säkert att varje skolenhet har ordentliga arkivlokaler. Hanteringen av handlingar kan skilja sig åt. Enligt de intervjuade ska gallring ske på närarkiven innan handlingar överlämnas till centralarkivet för slutförvaring. Enligt intervjuer har det skett

en eftersläpning i överlämnande av handlingar mot bakgrund av pandemin men det sker ett arbete med att komma ikapp gällande överlämnandet av handlingar. Flera av de intervjuade lyfter att materialet sällan är förtecknat som det borde. Kommunstyrelsens och socialnämndens handlingar uppges vara förtecknade medan det för övriga nämnder finns förbättringspotential då handlingarna uppges inte vara förtecknade alls eller att den förteckning som finns är bristfällig.

När gallring skett ute på förvaltningarna ska överlämning till centralarkivet ske. I kommunen finns två arkivlokaler som betraktas som centralarkiv, en i källaren i kommunhuset och ytterligare en arkivlokal i en annan byggnad i anslutning till kommunhuset som färdigställdes år 2016. Som det ser ut i dagsläget kommer arkivlokalerna att räcka de närmsta 8-10 åren. Framöver behöver en ökad digitalisering ske och färre handlingar bör arkiveras fysiskt. Planen är att ärendehanteringssystemet Ciceron ska sammankopplas med ett e-arkiv för att underlätta den digitala arkiveringen. Det framhålls att digitaliseringen tar mycket tid i anspråk men att det är digitaliseringen som är lösningen på arkivfrågan framåt. Dock framhålls vikten av att nämnderna antar informationshanteringsplaner som stödjer digital arkivering.

Avseende centralarkivet framhålls att lokalerna i det stora hela är ändamålsenliga med avseende på utformning. Det har funnits några bekymmer med porösa väggar, men det ska åtgärdas.

Som kommuninvånare går det att besöka centralarkivet efter tidsbokning med kommunarkivarien under dagtid. Under pandemin har efterfrågan varit minimal och det finns begränsat intresse i övrigt. Under år 2022 hittills har det skett något studiebesök och några besök av släktforskare och lokalhistoriker.

Materialet i centralarkivet framhålls vara helt inventerat men förtecknat till ca 80-90 %. Mot bakgrund av att arkivarien är ensam på sin post har det inte funnits tid att förteckna allt material.

Bedömning

Revisionsfråga 3: Är arkivlokalerna utformade i enlighet med gällande krav och så att det vid behov enkelt går att söka och hämta ut handlingar?

Svaret på revisionsfrågan är *delvis* för kommunstyrelsen och nämnderna.

Bedömningen grundar vi på att det finns ett ändamålsenligt centralarkiv samt närarkiv för nämnderna med undantag för barn- och utbildningsnämnden där det inte kan garanteras att samtliga arkiv på enheterna är ändamålsenliga. Vi ser också att det finns förbättringspotential vad gäller för respektive nämnd att förteckna materialet med undantag för kommunstyrelsen och socialnämnden som har sitt material förtecknat. Vidare grundas bedömningen även på att allt material i centralarkivet inte är förtecknat vilket försvårar att söka och hämta ut handlingar.

Vi ser positivt på att det pågår en digitaliseringsresa, men vill återigen framhålla vikten av framtagande av informationshanteringsplaner för att framöver kunna hantera den digitala arkiveringen.

Registrering och diarieföring

Revisionsfråga 4: Fungerar registrering och diarieföring tillfredsställande?

lakttagelser

Av intervjuerna framgår att registrering och diarieföring huvudsakligen sker med samma tillvägagångssätt för kommunstyrelsen och nämnderna. Efter det att posten har ankomststämplat skannar registrator in handlingarna och registrerar dessa i dokument- och ärendehanteringssystemet och en postlista genereras om det efterfrågas.

Företrädare för barn- och utbildningsförvaltningen lyfter att de per rutin inte tar fram postlistor dagligen utan endast om det efterfrågas. Det framhålls vara enkelt att ta fram postlistan ur ärendehanteringssystem och det behärskar samtliga registratorer på Barn- och utbildningskontoret. Det går även att se de registrerade handlingarna på det publika diariet. Nämnderna har säkerställt att utsedda ersättare finns som kan täcka i registreringen och diarieföringen vid planerad och oplanerad frånvaro. Inom servicenämndens verksamhet finns dock för närvarande enbart en person som kan diarieföra, men det sker ett arbete för att säkerställa att det finns ersättare och fler som kan diarieföra framöver. Det upplevs också finnas ett gott samarbete mellan registratorerna i kommunen och det går att täcka för varandra vid behov.

I huvudsak används ärendehanteringssystemet Ciceron men förvaltningarna har också egna system för specifika ärenden och myndighetsutövning. För handläggningen i respektive system finns verksamhetsspecifika riktlinjer och rutiner.

Av intervjuerna framkommer att grunderna för vilka handlingar som endast förblir registrerade och handlingar som blir diarieförda främst sker utifrån registratorers erfarenhet och kännedom om verksamheten. Enligt de intervjuade är det en vedertagen rutin att en handling som ska behandlas politiskt, eller kräver vidare hantering från förvaltningens sida, grundar ett diariefört ärende i systemet medan handlingar av mindre betydelse registreras som fristående handlingar. I vissa fall läggs även samlingsakterupp för handlingar som återkommer ofta, exempelvis för meddelanden, rapporter eller synpunkter.

Av intervjuer framkommer också att diarieföringen i kommunen generellt inte fungerar helt tillfredsställande. Som tidigare nämnts uppges ett av problemen ligga i att mail sällan diarieförs så som de borde. Vidare lyfts att inom de olika verksamheterna så finns det olika ärendetyper som inte alls diarieförs. Som exempel lyfts minnesanteckningar, ansökningshandlingar av mindre vikt inom skolan samt det som på annat vis registreras i andra system. Samtliga nya chefer får en utbildning där hanteringen av allmänna handlingar ingår och där lyfts vikten av korrekt diarieföring och registrering. För övrig personal finns materialet att tillgå på kommunens intranät.

På kommunens webbplats går det att se vilka handlingar som är registrerade till ett visst ärende för de nämnder som lägger upp handlingarna i webbdariet.

Bedömning

Revisionsfråga 4: Fungerar registrering och diarieföring tillfredsställande?

Svaret på revisionsfrågan är *delvis* för kommunstyrelsen och nämnderna.

Vi grundar vår bedömning på att kommunstyrelsen och nämnderna har säkerställt hanteringen vid frånvaro genom att flera medarbetare kan sköta registraturen och att det finns en systematik i arbetet med registrering och diarieföring av handlingar. Vi noterar dock att det generellt upplevs finnas en eftersläpning i diarieföringen, framförallt när det gäller e-post till enskilda medarbetare. Det är enligt vår mening av vikt att enskilda medarbetare får kännedom om vad som ska registreras och hur det ska ske.

Allmänna handlingar

Revisionsfråga 5: Hanteras allmänna handlingar i enlighet med gällande lagstiftning?

lakttagelser

Som en del av granskningen har vi genomfört en stickprovskontroll. Syftet med stickprovskontrollen har varit att pröva hur kommunen hanterar offentliga uppgifter och allmänna handlingar utifrån offentlighetsprincipen och förvaltningsrättsliga principer. Vi har under pseudonym skickat frågor eller begärt ut handlingar till kommunens e-postlådor. Totalt skickade vi ut tio mail fördelat på kommunstyrelsen och nämnderna. Tabellen nedan redogörs när frågorna skickats ut och besvarats. Nedan tabell visar en sammanställning av våra stickprov.

Tabell 2 - Stickprov svar på frågor och begäran av handlingar

Begäran nr	Nämnd	Svarstid (dygn)
1	Kommunstyrelsen	0
2	Kommunstyrelsen	0
3	Barn- och utbildningsnämnden	0
4	Barn- och utbildningsnämnden	0
5	Servicenämnden	0
6	Servicenämnden	0
7	Samhällsbyggnadsnämnden	0
8	Samhällsbyggnadsnämnden	0
9	Socialnämnden	0
10	Socialnämnden	0

Frågor som skickades till kommunens kommunbrevlåda samt

samhällsbyggnadsnämnden erhöles ett autosvar, vilket var i 4 av de 10 utskickade frågorna. Frågorna som besvarats har varit sakliga, lätt att förstå och tydligt formulerat och svar på samtliga frågor samt tillhörande begärda handlingar har inkommit inom ett dygn från dess att frågorna skickades ut. och i de flesta fall erhöles dessa redan samma dag.

Vid samtliga begäran om handlingar har återkoppling gjorts om att aktuell begäran har mottagits. Begärda handlingar lämnades ut samma dag eller dagen efter i de flesta fall, i de fall de har lämnats ut.

En lista över registrerade ärenden till kommunstyrelsen och nämnderna begärdes ut för perioden 2022-06-01 till och med 2022-10-06. I granskningen av listorna har vi inte hittat något som strider mot lagen om offentlighet och sekretess. Bland annat utifrån begärda listor har handlingar i tabellen ovan begärts ut.

Det uppges i intervjuer att kommunen får in många förfrågningar om utlämnande av allmänna handlingar. Kan kansliet själv inte hantera utlämnandet skickas den till handläggare för handläggning. Om ärendet kommer med ett avslagsbeslut skapas ett ärende och avslagsbeslutet registreras i enlighet med den rutin som finns.

Vidare upplever de intervjuade att hanteringen av utlämnade av allmän handling ska ske skyndsamt. Är det ett ärende som behöver sekretessprövas kan utlämnandet ta lite längre tid. Allmänna handlingar som innehåller sekretess ska enligt lag registreras, vilket vi också kan se av listorna med registrerade ärenden att så sker.

Bedömning

Revisionsfråga 5: Hanteras allmänna handlingar i enlighet med gällande lagstiftning?

Svaret på revisionsfrågan är *ja* för kommunstyrelsen och nämnderna.

Bedömningen grundar vi på att kommunstyrelsen och nämnderna i huvudsak följer lagstiftningens krav avseende utlämnade av allmänna handlingar. Kommunstyrelsen och nämnderna tillgodoser lagstiftningens krav vid utlämnande av allmän handling då stickprovet visar att svar erhålls snabbt och har varit sakliga.

Gällande registrering och hantering av allmänna handlingar har kommunen som tidigare nämnts skriftliga rutiner och utifrån intervjuerna så följs lagstiftningens krav i det stora hela även om det finns en viss eftersläpning i registreringen.

Uppföljning och kontroll

Revisionsfråga 6: Finns en systematisk uppföljning och kontroll av kommunens arkivhantering och diarieföring?

lakttagelser

Av § 3 i arkivreglementet framgår att arkivmyndighetens uppgift bland annat är att inspektera de olika myndigheternas arkiv regelbundet. I intervjuerna framkommer att det inte har skett någon inspektion i någon av de andra nämndernas arkiv på senare år. En

kommunövergripande tillsyn genomfördes år 2019 utifrån en modell som riksarkivet tagit fram. Pandemin gjorde sedan att tillsyn inte gjordes som planerat. Det finns tillsyner planerade framöver.

Ytterligare en anledning till att tillsynen inte varit prioriterad framhålls bero på att det har funnits ett fokus på informationsförvaltningen, framtagande av informationshanteringsplaner, utbilda chefer samt att arbeta med processerna inom området.

Bedömning

Revisionsfråga 6: Finns en systematisk uppföljning och kontroll av kommunens arkivhantering och diarieföring?

Svaret på revisionsfrågan är *delvis*.

Bedömningen görs mot bakgrund av att det inte på något systematiskt vis förekommit tillsyner de senaste åren. Vi ser positivt på att det har skett ett arbete med informationsförvaltningen, men ser att tillsyn också behöver bedrivas i enlighet med reglementet. Vidare ser vi också positivt på att fler tillsyner är planerade framöver.

Samlad bedömning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Söderköpings kommun genomfört en granskning av kommunens arkivhantering och diarieföring. Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsen och nämnderna har en ändamålsenlig styrning, uppföljning och kontroll för att säkerställa en god diarieföring och arkivhållning.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunstyrelsen och nämnderna **inte helt** har en ändamålsenlig styrning, uppföljning och kontroll för att säkerställa en god diarieföring och arkivhållning.

Rekommendationer

Mot bakgrund av vad som framkommit i granskningen lämnas följande rekommendationer:

- Kommunstyrelsen rekommenderas att revidera arkivreglementet utifrån de förutsättningar som råder inom den kommunala arkivvården idag med allt fler digitala handlingar.
- Nämnderna rekommenderas att ta fram informationshanteringsplaner för sina respektive verksamheter.
- Servicenämnden rekommenderas att ta fram en arkivbeskrivning och resterande nämnder bör överväga att revidera sina arkivbeskrivningar för sina respektive verksamheter.
- Kommunstyrelsen och nämnderna, undantaget socialnämnden, rekommenderas att ta fram arkivförteckningar i enlighet med reglementet samt tillse att förteckning av handlingar sker i enlighet med arkivförteckningarna.
- Kommunstyrelsen och nämnderna rekommenderas att tillse att registrering och diarieföring sker kort efter det att handlingar inkommit och att särskilt se till att e-post till enskilda medarbetare registreras.
- Barn- och utbildningsnämnden rekommenderas att säkerställa att det finns ändamålsenliga närarkiv på skolenheterna.
- Kommunstyrelsen rekommenderas att genomföra systematisk tillsyn över myndigheternas arkivvård.

Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor

Revisionsfråga	Bedömning	
1. Finns aktuella styrdokument inom kommunen avseende arkiv, diarieföring, offentlighet och sekretess?	Delvis Innehållet i reglementet är till stora delar är ändamålsenligt. Det är enbart kommunstyrelsen som har en uppdaterad och aktuell informationshanteringsplan och enbart en av nämnderna innehar en arkivförteckning. Det finns rutinbeskrivningar för den praktiska hanteringen kring hanteringen av allmänna handlingar, diarieföring och offentlighet och sekretess som gäller kommunövergripande.	
2. Finns det en ändamålsenlig organisation för arkivhantering och diarieföring?	Ja I kommunen finns en kommunarkivarie med ett övergripande ansvar och i nämnderna finns utsedda arkivansvariga, arkivredogörare samt registratorer. Enligt vår bedömning är roll- och ansvarsfördelningen tydliggjord genom reglemente, delegationsordning och rutiner.	
3. Är arkivlokalerna utformade i enlighet med gällande krav och så att det vid behov enkelt går att söka och hämta ut handlingar?	Delvis Det finns ett ändamålsenligt centralarkiv samt närarkiv för nämnderna i stort. Materialet är inte alltid ordnat och förtecknat varken hos nämnderna eller centralarkivet.	
4. Fungerar registrering och diarieföring tillfredsställande?	Delvis Kommunstyrelsen och nämnderna har säkerställt hanteringen vid frånvaro genom att flera medarbetare kan sköta registraturen och att det finns en systematik i arbetet med registrering och diarieföring av handlingar. Vi noterar dock att det generellt upplevs finnas en eftersläpning i diarieföringen, framförallt när det gäller e-post till enskilda medarbetare.	
5. Hanteras allmänna handlingar i enlighet med gällande lagstiftning?	Ja Kommunstyrelsen och nämnderna följer i huvudsak lagstiftningens krav avseende utlämnade av allmänna handlingar. Kommunstyrelsen och nämnderna tillgodoser lagstiftningens krav vid utlämnande av allmän handling då stickprovet visar att svaren inkommit snabbt och varit sakliga.	

6. Finns en systematisk uppföljning och kontroll av kommunens arkivhantering och diarieföring?

Delvis

Det har inte på något systematiskt vis förekommit tillsyner de senaste åren. Vi ser positivt på att det har skett ett arbete med informationsförvaltningen, men ser att tillsyn också behöver bedrivas i enlighet med reglementet. Vidare ser vi också positivt på att fler tillsyner är planerade framöver.



2022-november

Rebecka Hansson

Emma Eksten

Uppdragsledare

Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Söderköpings kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 2022-02-21. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.