



Handläggare: Bengt Andersson
Telefon: 08-508 28 894

Till
Miljö- och hälsoskyddsnämnden
2012-12-11, p.9

Förslag om införande av standardiserade arbetssätt med tekniskt systemstöd för ärende- och dokumenthantering i Stockholms stad - projekt eDok

Remiss från Kommunstyrelsen, KS 033-799/2011

Förvaltningens förslag till beslut

1. Avstyrka stadsledningskontorets förslag och i övrigt godkänna förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Gunnar Söderholm
Förvaltningschef

Håkan Andersson
Avdelningschef

Sammanfattning

Kommunstyrelsen har gett Miljö- och hälsoskyddsnämnden möjlighet att yttra sig över stadsledningskontorets förslag om införande av standardiserade arbetssätt med tekniskt systemstöd för ärende och dokumenthantering i Stockholms stad, eDok.

Stadsledningskontorets föreslår tillskapandet av ett IT-system som ska användas av stadens verksamheter vad gäller ärende- och dokumenthantering. För att detta ska bli möjligt krävs att stadens arbetssätt och processer standardiseras. Förslaget fokuserar på informationshantering utifrån stadsledningens och stadsarkivets synvinkel.



Förslaget är mycket otydligt när det gäller vad som avses med ärendehanteringssystem. I normalt språkbruk avser det ett verksamhetssystem som hanterar alla ärenden inom en verksamhet. För miljöförvaltningen skulle det innebära att Ecos skulle ersättas av ett stadsgemensamt ärendehanteringssystem.

Det skulle vidare innebära att alla andra förvaltningars verksamhetssystem skulle integreras i samma ärendesystem och att olika förvaltningars inre processer skulle likriktas. Det vill säga miljöförvaltningens Ecos, socialförvaltningens och stadsdelarnas Paraplysystem, ansökningar om förskoleplats, boendeparkeringsystem, bygglovhantering, tomträttsregister etc. etc. skulle hanteras inom samma ärendehanteringssystem.

Det vore uppenbarligen komplett omöjligt och så till den grad orealistiskt att blotta tanken måste avfärdas som absurd. Lyckligtvis har det också under hand bekräftats av företrädare för stadsledningskontoret och styrgruppen för eDok-projektet att detta inte är avsikten. Det som avses är ett gemensamt system för hantering av nämndärenden.

Det blir med hänsyn härtill desto mer egendomligt att förslaget inte innehåller en tydlig och glasklar avgränsning i detta avseende. Miljöförvaltningen har förståelse för att hantering av ärenden i nämnder och remisser från kommunstyrelsen borde kunna hanteras inom ramen för ett gemensamt system. Hur olika nämnders och bolags nämnd- och styrelseärenden ska länkas från respektive verksamhetssystem till ett sådant gemensamt nämndärendehanteringssystem framgår inte av förslaget.

Det saknas överhuvudtaget en tydlig beskrivning av hur olika nämnder och bolags nuvarande nämnd- eller styrelse hantering går till. Ett minimikrav hade ju varit att man inom projektet inventerat och beskrivit hur de nuvarande processerna ser ut. Frånvaron av en sådan inventering bidrar starkt till osäkerheten om vad som egentligen avses med förslaget.

Därtill har det under hand sagts att tanken är att det ska vara frivillig anslutning till det gemensamma nämndärendehanteringssystemet. Det vore något som miljöförvaltningen skulle välkomna. Bra system säljer sig själva! Om systemet blir bra och skapar kostnadsfördelar får det stor anslutning. Frivilligheten är således det bästa incitamentet för en leverantör att skapa ett välfungerande system.



Det saknas emellertid någon uppgift om huruvida anslutningen till det upphandlade systemet ska vara frivillig eller obligatorisk. Det inget osäkerhet att uppgifter som lämnas under hand inte återfinns i den skrivna dokumentation som nämnd har att ta ställning till.

Vid en samlad bedömning anser förvaltningen att ärendet innehåller så många oklarheter att det inte kan läggas till grund för ett beslut i kommunstyrelsen. Förvaltningen föreslår därför att miljö- och hälsoskyddsnämnden avstyrker stadsledningskontorets förslag.

Om kommunstyrelsen trots de redovisade invändningarna ämnar fatta ett beslut med det utskickade materialet som grund anser miljöförvaltningen att förslaget måste tydliggöras på punkten om samtliga system i staden som innehåller ärende- och dokumenthantering ska ersättas av det gemensamma systemet eller inte. Det kan också uttryckas som att verksamhets-specifika system kan fortsätta, men att själva nämndärende- och dokumenthanteringen ska ske i det gemensamma. För miljöförvaltningens del får båda uttryckssätten samma konsekvens eftersom en mängd typer av information och processer inklusive ärende- och dokumenthantering är helt integrerade med varandra i förvaltningens system. Förslaget lämnar frågan mer eller mindre öppen för tolkning och måste ovillkorligen klars ut innan kommunstyrelsen kan fatta ett beslut.

Bakgrund

Stadsledningskontorets förslag

Förslaget går i korthet ut på att kommunfullmäktige ska ge kommunstyrelsen uppdraget att i samverkan med kulturnämnden (stadsarkivet) genomföra standardisering av arbetssätt med tekniskt systemstöd för ärende- och dokumenthantering i staden. Vidare ges kommunstyrelsen uppdraget att upphandla ett ärende- och dokumenthanteringssystem för hela kommunkoncernen och sedan implementera systemet i staden samt ansvara för avtal med systemleverantör. Med kommunkoncernen avses stadens alla verksamheter inklusive bolagen. Den del av upphandlingen som avser system för stadens nämnder föreslås finansieras med särskilt reserverade medel för verksamhetsutveckling med IT.

Dessutom föreslås kommunstyrelsen att fatta beslut för egen del om att ge stadsdirektören uppdraget att fatta beslut om själva upphandlingen inklusive avtalstecknande med systemleverantör och förlängning av avtalet.

Därutöver föreslås att slutrapporten för stadsarkivets projekt Navet godkänns. Projektet innebar att inrätta ett för staden gemensamt e-arkiv för långtidslagring av information



samt att identifiera och ta fram för staden gemensamma informationsstandarder, begreppsmodeller, riktlinjer och metadatakataloger.

Miljöförvaltningen har följt utvecklingen i projektet eDok och har på vägen informerat och lämnat underlag om den egna verksamheten och förvaltningens system. Förvaltningen har lämnat allmänna synpunkter och råd på olika delar i projektet och också framhållit de skillnader mellan vad en del av fackförvaltningarnas system inklusive miljöförvaltningens kan leverera för verksamhetsstöd och vad ett gemensamt system förmodas leverera. Det är emellertid uppenbart att förvaltningens under hand lämnade synpunkter inte har beaktats.

Miljöförvaltningens verksamhet och IT-stöd

Miljöförvaltningens uppdrag är i huvudsak att utföra tillsyn på den kommunala nivån inom framför allt områden som styrs av livsmedelslagen, miljöbalken och strålskyddslagen. Det innebär att fokus ligger på tiotusentals verksamheter, fastigheter och diverse företeelser inom kommunens gränser som berörs av miljö- och hälsoskyddstillsynen. I alla processer inom tillsynsområdet inklusive informationshanteringen är alltså de verksamheter som tillsyn bedrivs på i centrum och det krävs att varje tillsynsobjekt är registrerad i förvaltningens system med en mängd faktauppgifter nödvändiga för tillsynen inklusive uppgifter om ägare och fakturamottagare. Tillsynsaktiviteterna, som uttrycks som ärenden, måste vara nära kopplade till tillsynsobjekten för en effektiv tillsyn. Att hantera olika delar av tillsynsprocessen och dess närliggande processer i olika system kan få stora konsekvenser för tillsynsverksamheten.

Förvaltningens tillsynsärenden innehåller ofta mycket information. Eftersom det handlar om myndighetsutövning med beslut som är överklagbara krävs att dokumentationen är tillräckligt noggrann. I både enkla och komplexa ärenden är det viktigt att förstå ärendets gång med hjälp av dokumentationen och även för den fortsatta tillsynen i nya ärenden är dokumentationen viktig. I överklaganden sker en juridisk process där dokumentationen är en viktig del i processen. Ett annat exempel på vikten av dokumentation är att tillsynen är avgiftsfinansierad enligt lag och det är ett krav att kunna redovisa tillsynsaktiviteter som ligger till grund för avgifter.

För att klara tillsynsverksamheten krävs ett IT-system som hanterar alla tillsynsprocesser och andra typer av processer som är knutna direkt eller indirekt till tillsynen. Processerna och hanteringen av informationen i dem måste hållas samman i systemet för att skapa överblick och sammanhang nödvändiga för tillsynen. Systemet är redan idag mycket mer än ett stöd för diarieföring och ärende- och dokumenthantering.

Några exempel på delprocesser i tillsynsproduktionen som har systemstöd:

- E-tjänster är integrerade med Ecos och både hämtar information ur systemet och levererar information/uppgifter, ärenden och handlingar digitalt in i systemet.
- Många tusen fakturaunderlag per år skapas i systemet med hjälp en mängd olika uppgifter och Ecos är integrerat med stadens ekonomisystem Agresso
- Tid i tillsynsärenden registreras och utgör sedan underlag för fakturering, planering, uppföljning
- Merparten av ärendenas dokument skapas och lagras i systemet och hämtar automatiskt in många uppgifter från systemet
- Ecos har en integration med stadens fastighetsregister som innebär ett stort stöd i tillsynsarbetet
- Tillsynsprojekt har stöd i Ecos projektstöd
- Rapportering till statliga verk som livsmedelsverket har stöd i Ecos och bygger på att tillsynsobjekten är kopplade till sina ärenden

Förvaltningen använder idag IT-systemet Ecos som är ett av de större systemen på marknaden för miljö- och hälsoskyddstillsyn och används av ca 110 av landets kommuner. Systemet är alltså inte utvecklat av förvaltningen. Sedan ett par år tillbaka förbereder förvaltningen sig på att implementera en kommande ny generation av IT-systemet Ecos. Det förväntas ge än mer stöd för de krav som framför allt kärnverksamheten miljö- och hälsoskyddstillsyn behöver möta framåt för att behålla och utveckla en effektiv verksamhet. Den nya systemgenerationen är en vidareutveckling med det befintliga systemet som bas.

Miljöförvaltningen har sedan länge insett att stöd för informationshanteringen är en av hörnstenarna för verksamheten. Förvaltningen har bland annat satsat på att tillföra kompetenser inom området och på utveckling av informationshanteringen till exempel genom att standardisera de egna ärendeprocesserna, styra informationshanteringen och utveckla användandet av det egna systemet. Sedan ett par år tillbaka är ärendehanteringen digital från början till slut och flera e-tjänster har utvecklats för att ytterligare förenkla digital informationshantering till gagn både för förvaltningen och för företagare och medborgare. Det här utvecklade arbetssättet tillsammans med den nya generationen av systemet Ecos innebär en bra plattform för fortsatt utveckling av verksamheten.

Det bör också tilläggas att för de specialreglerade nämnderna finns egentligen en tredje grupp avnämre – olika statliga myndigheter. Miljö- och hälsoskyddsnämnden är en del av det svenska rättsväsendet och dess uppdrag emanerar egentligen från Riksdagen och underlydande organ som Regeringen och olika statliga myndigheter. Inom livsmedels-



området kommer uppdraget i huvudsak från EU-kommissionen och EU-parlamentet eftersom det är direkt verkande EU-förordningar som utgör de grundläggande rättskällorna för nämndens livsmedelskontroll.

De statliga myndigheterna och EU kräver i ökad utsträckning rapporter från nämndens verksamhet inom olika områden. Det förekommer krav på likriktning i uppbyggnad av system m.m. Ett gemensamt ärendehanteringssystem måste kunna hantera sådana statliga krav.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Allmänna synpunkter

Miljöförvaltningen delar förslaget uppfattning att staden totalt kan göra vinster både verksamhetsmässiga och ekonomiska, med ett nytt ärende- och dokumenthanteringssystem för de processer som är gemensamma i staden och processer som är gemensamma för t.ex. stadsdelsnämnderna.

Stadsledningskontorets förslag har föregåtts av förstudier som berör standardisering av arbetssätt och systemstöd. Miljöförvaltningen anser emellertid att mycket återstår att reda ut vad gäller stadens processer och systemstöd för detta. Det nuvarande förslaget innehåller sådana oklarheter att det inte kan läggas till grund för ett beslut.

De största vinsterna med ett nytt stadsövergripande IT-system bör vara för de verksamheter som idag endast har enklare diarieföringssystem och inte har behov av systemstöd för mer verksamhetsspecifika processer och informationer. Vad gäller standardisering av verksamheternas arbetssätt och processer görs vinsten i första hand i de processer som många verksamheter har gemensamt. En stor fördel är också att integrera stadens e-arkiv med det stadsgemensamma systemet istället för att varje verksamhetssystem ska integreras med e-arkivet. Publicering av ärenden för allmänheten är också ett behov hos alla verksamheter som systemet skulle kunna lösa.

Det som underhand har upplysts, att det ska vara frivillig anslutning till systemet, skulle kunna innebära att de förvaltningar och bolag som bedömer att de har behov av ett nytt system går före och att övriga nämnder o bolag ges option att ansluta om det visar sig ekonomiskt och verksamhetsmässigt fördelaktigt för den berörda verksamheten.



Ekonomi

Vad gäller den ekonomiska sidan av projektet sägs att nettoytan kan uppgå till 26 mkr per år för staden. Det framgår inte vilka systemkostnader i stadens olika verksamheter som minskar till följd av det nya gemensamma systemet och som ingår i beräkningen. Flera fackförvaltningar kan få svårt att ersätta de verksamhetsspecifika systemen med det gemensamma. Förhoppningsvis bygger kalkylen om nettovinst inte på att samtliga system för ärende- och dokumenthantering ersätts av det gemensamma systemet. Kostnader för utveckling och drift av eventuella integrationer med verksamhetsspecifika system nämns inte och inte heller något om kostnader för e-tjänster som idag är beroende av system som ersätts av det gemensamma. I det här sammanhanget kan sägas att miljöförvaltningens systemkostnader för ärende- och dokumenthantering är blygsamma relativt i staden sett.

Det är i nuläget inte möjligt att se vilka de ekonomiska konsekvenserna blir för miljöförvaltningen. Någon ekonomisk vinst för miljö- och hälsoskydds nämnden att ansluta sig till ett gemensamt system för nämndhanteringen torde dock med säkerhet inte föreligga. Det hindrar dock inte att det finns stadsgemensamma vinster som skulle kunna göras.

Om förslaget innebär att miljö- och hälsoskydds nämnden ska avveckla det nuvarande verksamhetssystemet Ecos vore det en ekonomisk och verksamhetsmässig katastrof. Ecos är dessutom under genomgripande utveckling och kommer att migreras till en modern applikation som är specialdesignad för miljöförvaltningens verksamhet. En tvingande anslutning till ett gemensamt totalt ärendesystem för Stockholms stad vore därför inte bara en dramatisk försämring av nuvarande förhållanden utan även att de stora förbättringar som torde kunna tas i bruk om något år inte skulle kunna genomföras i Stockholm.

Själva upphandlingen av systemet, dvs. utvecklingen, är tänkt att finansieras med stadens särskilt reserverade medel för verksamhetsutveckling med IT. Det är viktigt att IT-utveckling kan fortsätta även lokalt hos de enskilda verksamheterna även när staden gör en stor utveckling som det gemensamma systemet. Det finns behov av IT-utveckling och IT-kompetens i stadens olika verksamheter utöver centrala satsningar och särskilt hos förvaltningar vars verksamhet är unik i staden som till exempel miljöförvaltningen.

Som inledningsvis anförts är det utskickade underlaget behäftat med sådana brister och oklarheter att det inte kan läggas till grund för en upphandling. Miljöförvaltningen anser att förslaget måste revideras och genomgripande omarbetas innan kommunstyrelsen kan fatta ett avgörande beslut i frågan.



Miljöförvaltningens stöd i ett gemensamt system

Miljöförvaltningen kan - som flera gånger med enfaset framhållits - idag inte se att ett stadsgemensamt system kan ersätta förvaltningens system Ecos. Som framgår i stycket om bakgrund och tidigare i denna del om synpunkterna bedömer förvaltningen att stadens system knappast kommer att innehålla alla de delar och funktioner som krävs för framför allt förvaltningens tillsynsverksamhet. Det handlar inte bara om att ett system måste innehålla tabeller och fält för mängder av uppgifter utan också om hur databasens delar hänger ihop och att funktioner finns för att hantera informationen på ett verksamhetsanpassat sätt. Än mindre realistiskt blir det om alla stadens fack- och stadsdelsförvaltningars behov skulle tillgodoses i systemet.

Det kan finnas fördelar med att samordna några av förvaltningens processer som är gemensamma med staden. Det handlar om till exempel nämndhantering, internremisser, remisser och projekt (inte tillsyn som bedrivs i projektform). Men de processer som inte direkt ingår i kärnverksamheten miljö- och hälsoskyddstillsyn är dock en mycket liten del av miljöförvaltningens ärende- och informationshantering med systemstöd. Det handlar några hundra per år jämfört med cirka 20000 ärenden inom miljö- och hälsoskyddstillsyn. Ungefär samma antal beslut fattas i tillsynsärendena med stöd av delegation. Dock ska poängteras att även ärenden i processer som inte handlar om operativ tillsyn hanteras i samma system. Ecos innehåller alltså hela diariet på miljöförvaltningen vilket är effektivare än flera diaries. Vilka konsekvenser det blir för miljöförvaltningen i en samordning är idag okänt och kan inte bedömas.

Definitionen av vad ett ärende är och sedan typning i olika sorter har diskuterats i projektet eDok. Hur detta kommer att se ut påverkar miljöförvaltningens struktur och hantering av ärenden och då särskilt om förvaltningens system ska integreras. Förvaltningens nuvarande definition är i huvudsak processer som ska utmynna i ett avgörande beslut. I de kontaktfunktioner som förvaltningen har leder inte allt till ärenden utifrån den definitionen och frågor som inte leder till ärenden registreras inte eftersom nyttan inte motiverar detta.

En koppling mellan det stadsgemensamma systemet och stadens e-arkiv kan bli en lösning även för miljöförvaltningen. Hur och i vilken omfattning är inte känt och det påverkas hur en integration mellan miljöförvaltningens system och ett gemensamt system kommer se ut. En förutsättning att handläggningen i tillsynsärenden inte försvåras genom att tillsynsinformation i e-arkivet tappar sin koppling till tillsynsobjekten eller att det blir väsentligt svårare att komma åt informationen. Tillsynsarbetet är en löpande produktion



och skulle kunna tappa väsentligt i effektivitet om informationsåtkomsten försvåras. Åtkomsten av information i e-arkivet behöver vara lika bra som om den låg kvar i det egna systemet. Detta påverkas förstås av tidpunkten för ett ärendes övergång till e-arkivet. Ett problem kan bli kostnaden för en lösning där åtkomsten av information i e-arkivet är tillräckligt bra. Förvaltningen har redan lagt ner avsevärda resurser för att åstadkomma överföring av ärenden från det egna systemet till stadens e-arkiv. Det är nödvändigt att fortsätta detta arbete eftersom den digitala ärendehantering som förvaltningen införde 2011 förutsätter digital arkivering.

Även publicering av ärenden är ett behov som även miljöförvaltningen har där det gemensamma systemet kan vara en lösning. Det kommer att kräva utredning om detta och beror på hur publiceringen kommer att se ut. Aspekter som behöver vägas in är till exempel att miljöförvaltningens kärnverksamhet tillsyn kan innehålla myndighetsutövning i form av sanktionsbeslut mot enskilda företagare och personer.

Projektets tidplan i nuläget talar om ett allmänt införande från år 2016 då systemet övergår från utvecklingsstadiet till ett förvaltningsstadium och föregås av en period med tre verksamheter som piloter under en tid. Man kan anta att miljöförvaltningen kommer behöva lägga ner resurser när förvaltningen går in i det gemensamma systemet i någon utsträckning. Men även innan dess bör förvaltningen delta i projektet i lämplig utsträckning för att påverka utvecklingen av standardiserade arbetssätt med systemstöd för det och löpande hålla sig informerad och kunna förbereda sig för det nya systemet. Omfattningen av deltagandet kan inte preciseras idag. Samtidigt ska förvaltningen under perioden gå över till den nya generationen av Ecos vilket också kräver resurser.

Bilagor

1. Stadsledningskontorets förslag till beslut till kommunstyrelsen