



Stockholms
stad

Stadsarkivets inspektioner 2014 - årsrapport

stockholm.se

Stadsarkivets inspektioner 2014 - årsrapport
Januari 2015

Dnr:5.1.1-155/2015
Kontaktperson: Christina Moberg

Sammanfattning

Stadsarkivet inspekterar regelbundet hanteringen av allmänna handlingar hos stadens förvaltningar, bolag och stiftelser. Varje inspektion sammanfattas i en inspektionsrapport, där Stadsarkivet beskriver hur hanteringen ser ut samt om det förekommer några brister utifrån det regelverk som gäller på området. Om det föreligger brister utfärdar Stadsarkivet förelägganden, som anger vad verksamheten ska göra för att åtgärda bristerna.

Denna årsrapport sammanfattar resultatet av 2014 års genomförda inspektioner. Redogörelsen syftar till att ge en bild av hur informationshanteringen fungerar i staden i stort, med inspektionsrapporterna som underlag. Utifrån detta kan vi dra slutsatser om vilka brister som finns och resonera kring hur stadens informationshantering kan förbättras. Årsrapporten ger också förslag på hur Stadsarkivet kan bidra till detta i sitt arbete med tillsyn och rådgivning gentemot stadens verksamheter.

1. Inledning

Med denna årsrapport vill Stadsarkivet ge en bild av hur stadens informationshantering ser ut för närvarande. Är den välfungerande och ändamålsenlig? Lever den upp till kraven i lagstiftningen?

Med hjälp av rapportens analys kan vi se om det finns brister i stadens informationshantering. Vad kan i så fall Stadsarkivet bidra med för att förbättra situationen? Finns det behov av insatser för att utveckla stadens informationshantering?

Underlaget till årsrapporten utgörs av 17 individuella rapporter från inspektioner som Stadsarkivet har genomfört år 2014. Innehållet i dessa inspektionsrapporter sammanställs och presenteras under avsnitt 3 på sid 7.

Det totala antalet tillsynsobjekt som Stadsarkivet regelbundet ska granska i Stockholms stad uppgår för närvarande till ca 230 st, vilket motsvarar antalet aktiva arkivbildare i staden. Dessa är fördelade på 14 stadsdelsnämnder, 17 facknämnder, 17 bolag, tre stiftelser samt stadsledningen. De 17 verksamheter som inspekterades under 2014 får här representera det totala antalet tillsynsobjekt som Stadsarkivet utövar tillsyn över.

Eftersom underlaget inte till fullo motsvarar samtliga verksamheter och arkivbildare i staden, kan vi givetvis inte dra helt säkra slutsatser utifrån den bild som ges. De inspekterade verksamheterna bör dock kunna anses representera stadens samtliga verksamheter på ett relativt rättvisande sätt, då urvalet består av förvaltningar, bolag och stiftelser av olika verksamhetsinriktningar och storlek och står i relation till det totala antalet inom respektive sektor.

Underlaget i denna årsrapport utgörs av två skolor, sex fackförvaltningar, fem bolag, tre stadsdelsförvaltningar och en stiftelse.

2. Beskrivning av Stadsarkivets inspektionsverksamhet

Kulturnämnden är arkivmyndighet i Stockholms stad och Stadsarkivet är dess förvaltning i arkivfrågor. Ett av Stadsarkivets uppdrag är att utöva tillsyn gentemot stadens förvaltningar, bolag och stiftelser (hädanefter kallade ”myndigheter”). Stadsarkivets tillsyn utförs framför allt i form av inspektioner.

Inspektionsverksamheten grundar sig på arkivlagens 7 § och arkivförordningens 5 §, som fastställer att ”arkiven skall regelbundet inspekteras av respektive arkivmyndighet”.

Inspektionerna syftar i första hand till att få ordning och reda i stadens informationshantering och till att främja en god offentlighetsstruktur. Detta gör vi genom att kontrollera efterlevnaden av följande regelverk

- arkivlagen (1990:782)
- arkivförordningen (1991:446)
- Stockholms stads arkivregler (Kfs 2007:26) med tillhörande riktlinjer

Stadsarkivet inspekterar hanteringen av myndighetens allmänna handlingar, dvs all inkommen, upprättad och expedierad information som hör till myndigheten. Det kan vara

- inkommen och utgående korrespondens
- upprättade avtal och protokoll
- digital information i databaser
- bilder, kartor och ritningar i både analogt och digitalt format

En inspektion omfattar följande områden:

- fördelning av ansvar och arbete
- antagande av arkivregler
- kunskap om allmänna handlingar
- hantering av allmänna handlingar (diarieföring och dokumenthantering)
- förstörelse (gallring) av allmänna handlingar
- bevarande på lång sikt
- redovisning av allmänna handlingar
- bevakning av arkivfrågor vid verksamhetsförändringar
- förvaring av allmänna handlingar

Stadsarkivet bedriver en oberoende och objektiv granskning av stadens verksamheter. Inspektionerna är myndighetsutövning och resultatet ska vara detsamma oberoende av vem av

tillsynsarkivarierna som inspekterar. Våra ledord vid inspektionsbesöken är integritet, enhetlighet och tydlighet. För att uppnå detta deltar alltid två från Stadsarkivet, en som håller i inspektionen och en som skriver protokoll. Vi använder gemensamma frågeformulär med fastställda frågeexempel och med tillhörande föreläggandesamling.

Inför varje årlig verksamhetsplanering diskuteras inspektionsverksamhetens omfattning och upplägg för det kommande året. Detta beslutas utifrån resurstillgång. Oftast genomför vi s.k. systeminspektioner, då hela myndighetens informationshantering granskas. Men vi använder oss också av objektsinspektioner, då vi gör ett djupare nedslag i en begränsad del av myndighetens informationshantering.

Urvalet av vilka myndigheter som ska inspekteras beslutas utifrån ett antal kriterier, som beskrivs här nedan (utsnitt ur tillsynsprocessens handbok):

- 1) Periodicitet. Vi vill ha en viss periodicitet i besöken. Utifrån våra resurser är det rimligt att varje myndighet (ej arkivbildare) ska besökas vart sjätte år. På så sätt uppnår vi regelbundenhet i besöken.
- 2) Behov. Vi prioriterar verksamheter och myndighetstyper som vi erfarenhetsvis vet har brister i arkivvården eller där väntade omorganisationer kan leda till brister i informationshanteringen.
- 3) Vi vill ha en viss bredd i inspektionsverksamheten, d.v.s. vi vill besöka skilda myndighetstyper (förvaltningar, bolag, stiftelser, skolor o.s.v.). Härigenom upprätthåller vi också vår kunskap och kännedom om arkivverksamheten i stadens skiftande verksamheter.
- 4) Det är lämpligt att nystartade förvaltningar och bolag får en ”startinspektion” efter ca 18-24 månader. Inom första verksamhetsåret kan det vara bra med ett rådgivande besök.

Resultatet av en genomförd inspektion sammanställs i en rapport, där vi beskriver vad granskningen kommit fram till och vilka brister, om några, vi har funnit i myndighetens hantering av allmänna handlingar. Om rapporten innehåller några förelägganden sätts en tidsfrist när dessa ska vara åtgärdade och återrapporterade tills Stadsarkivet. Varje inspektionsrapport skickas för kännedom till stadens revisorer samt till Stadshus AB om det rör ett av stadens bolag.

3. Redogörelse av inspektionernas resultat

Nedan följer en redogörelse för vad de individuella rapporterna har kommit fram till, redovisat per område.

3.1 Fördelning av ansvar och arbete

Ansaret för de allmänna handlingarna vilar på myndigheten och den ska utse en särskild arkivansvarig. Myndigheten ska också fastställa roller och ansvar för informationshanteringen, t ex praktisk arbetsfördelning för diarieföring och arkivläggning, men också för strategiska frågor inom arkivhanteringen.

Två av myndigheterna (12 %) fick föreläggande om att formellt utse arkivansvarig. Fyra av myndigheterna (24 %) fick föreläggande om att fastställa en organisation för sin informationshantering, dvs utse roller och ta fram ansvarsbeskrivningar.

3.2 Antagande av arkivregler

Stadens arkivregler gäller för alla stadens verksamheter. För nämnderna gäller reglerna enligt beslut i fullmäktige, men för bolagen och stiftelserna krävs att dessa antar arkivreglerna i sin styrelse eller eventuellt på delegation. Vid inspektionstillfället kontrollerar Stadsarkivet att så skett.

Av de 17 inspekterade myndigheterna är det sex stycken som ska anta arkivreglerna i sin styrelse. Av dessa var det en (16 %) som inte hade gjort det.

3.3 Kunskap om allmänna handlingar

Inom detta område lägger Stadsarkivet inga förelägganden, eftersom det saknas stöd i regelverket för detta. Dock är det ett intressant område att ta upp och diskutera under inspektionen, då den kollektiva kunskapen om arkiv- och dokumenthanteringsfrågor hos de anställda är grunden till en väl fungerande hantering hos myndigheten.

Om det föreligger brister kan Stadsarkivet ge rekommendationer och förslag till åtgärder för att förbättra kunskapen. Det handlar framför allt om att regelbundet utbilda och informera personalen om hur allmänna handlingar ska hanteras. Denna rekommendation har under 2014 getts till sex myndigheter (35 %).

3.4 Hantering av allmänna handlingar

Myndigheten ska strukturera sin information så att rätten att ta del av allmänna handlingar underlättas. I detta ingår att fortlöpande planera och styra arkivets avgränsning och organisation samt hålla de allmänna handlingarna ordnade. Myndigheten ska också fastställa rutiner och anvisningar för hur hanteringen och arkiveringen ska gå till. Stadsarkivet granskar hur rutinerna för postöppning, diarieföring, dokumenthantering och arkivläggning ser ut samt hur dessa fungerar i praktiken.

Så många som 12 myndigheter (70 %) fick föreläggande om att ta fram och fastställa eller uppdatera sina hanteringsanvisningar. En myndighet fick utöver det också ett föreläggande om att upprätta rutiner för att rensa ut handlingar som inte ska arkiveras, för att undvika att de blir allmän handling.

Stadsarkivet gav också fem myndigheter (29 %) rekommendationen att fastställa rutiner för att öppna och ta hand om post samma dag som den kommer in, framför allt gäller detta e-posten.

3.5 Förstörelse (gallring) av allmänna handlingar

Utgångspunkten för den information som skapas i den offentliga förvaltningen är att den ska bevaras. Gallring av allmänna handlingar i Stockholms stad får endast ske enligt reglering i lag, förordning eller enligt beslut av Stadsarkivet. Gallringen ska ske fortlöpande och under kontrollerade former. Myndigheten ska också kontinuerligt se över sitt behov av gallring, då detta kan ändras över tid, genom att regelbundet värdera sin information (både den digitala och analoga) utifrån ett bevarande- och gallringsperspektiv.

11 myndigheter (65 %) fick föreläggande om att utreda möjligheterna till gallring. Sju stycken (41 %) fick föreläggande om att verkställa gallring enligt befintliga beslut.

3.6 Bevarande på lång sikt

De allmänna handlingarna ska under hela bevarandetiden hanteras, förvaras och skyddas så att den fysiska och logiska kvaliteten bibehålls. Handlingarna ska framställas så att de kan läsas under den tid de ska bevaras. Digital information kräver särskilda insatser för bevarande.

Åtta myndigheter (47 %) fick föreläggande om att ta fram en plan för sitt digitala bevarande, ofta handlar det om digitala bilder och

ritningar. En myndighet förelades att utreda arkivansvar för ett av sina digitala system som de delar med andra myndigheter. Vad gäller det analoga bevarandet fick fyra myndigheter (24 %) föreläggande om att säkerställa att man använder sig av arkivgodkända produkter vad gäller papper, pennor etc.

3.7 Redovisning av allmänna handlingar

Myndigheten ska redovisa sin information så att rätten att ta del av allmänna handlingar underlättas. I detta ingår att upprätta en arkivbeskrivning och en bevarandeförteckning. Arkivbeskrivningen ger en överblick över myndighetens arkiv och fungerar som en första ingång till informationen. Den beskriver vilken information som finns hos myndigheten, hur den har använts och vilka sökingångar som finns. Med hjälp av bevarandeförteckningen kan arkiverad information återsökas och förstås idag och i framtiden. Bevarandeförteckningen omfattar den information som ska bevaras och ska föras löpande.

11 myndigheter (65 %) fick föreläggande om att upprätta eller uppdatera sin arkivbeskrivning. Samtliga myndigheter (100 %) fick föreläggande om att upprätta eller uppdatera sin bevarandeförteckning. Därutöver förelades två myndigheter (12 %) att färdigförteckna föregångares arkiv.

3.8 Bevakning av arkivfrågor vid verksamhetsförändringar

Myndigheten ska beakta de konsekvenser för hantering av allmänna handlingar som verksamhetsförändringar kan komma att innebära. Det kan t ex handla om omorganisationer, ändrade driftsformer, införande av nytt IT-stöd eller byte av lokaler.

Två myndigheter (12 %) förelades att bevaka vilka konsekvenser kommande förändringar kan innebära.

3.9 Förvaring av allmänna handlingar

Myndigheten ska skydda arkivet mot förstörelse, skada, tillgrepp och obehörig åtkomst. I samband med en inspektion kontrollerar Stadsarkivet att arkivförvaringen (arkivlokal och dokumentskåp) lever upp till de krav som ställs i regelverket. Kravet på arkivförvaring gäller för alla allmänna handlingar med en gallringsfrist längre än två år, inklusive handlingar som ska bevaras. Stadsarkivet kan ge dispens för en lägre brandklass än vad som

anges i regelverket, om myndigheten kan påvisa kompensande åtgärder för den lägre brandklassen.

11 myndigheter (65 %) fick föreläggande om att förvara allmänna handlingar skyddade. Detta betyder att det finns brister i arkivlokalen som kan leda till att den inte ger ett fullgott skydd och att arkivhandlingarna därmed riskerar att bli förstörda. Det kan också betyda att handlingarna förvaras helt oskyddat utanför arkivlokal eller dokumentskåp.

Fem myndigheter (29 %) förelades att inkomma med en dispensansökan gällande lägre brandklass.

4. Våra slutsatser

Vi kan se att hanteringen av allmänna handlingar hos stadens myndigheter generellt sett är god, men att det finns brister på några områden. Vissa av dessa brister bedömer vi som allvarliga.

Arkiv- och dokumenthanteringsfrågor är något man behöver arbeta med kontinuerligt. Informationsflödet rör ständigt på sig och förändras över tid och vi som hanterar informationen måste hålla oss uppdaterade om hur vi bäst kan hantera den för att försäkra åtkomst och bevarande idag och i framtiden.

Vilja till kunskapsspridning

Glädjande är att se att så många som 2/3 av verksamheterna arbetar aktivt med att informera de anställda om arkiv- och dokumenthanteringsfrågor och regelbundet lyfter dessa frågor inom sin organisation. Vad gäller den generella kunskapen hos de anställda så sägs den vara varierande, bättre hos vissa och sämre hos andra.

Det är viktigt att få en kontinuitet i utbildningstillfällena för att undvika att hanteringsrutiner faller i glömska. Det är också angeläget att ge en introduktion i arkiv- och hanteringsfrågor, när man anställer medarbetare som kanske inte har erfarenhet av att arbeta inom offentlig sektor sedan tidigare.

Granskningen visar att det är relativt vanligt med brister vad gäller skriftliga hanteringsrutiner och att även om skriftliga rutiner finns, så är de inte uppdaterade.

Behov av regelbunden värdering

Myndigheterna behöver arbeta mer kontinuerligt med att värdera sin information utifrån ett bevarande- och gallringsperspektiv. Vanligt idag är att man ser över sitt gallringsbehov i samband med att man byter system eller ska leverera arkivmaterial till arkivmyndigheten. Värderingen behöver dock ske mer regelbundet.

Informationen är föränderlig både till struktur och innehåll och dess värde kan komma att ändras över tid. Särskilt digital information kan behöva värderas i flera steg under sin livstid, då kringliggande förutsättningar ständigt ändras i form av nya möjligheter till sammanställningar och digitalt bevarande.

Samtidigt ser vi att man tenderar att skjuta på värderingen av just digital information som förvaras i verksamhetssystemen. Det är först när det blir aktuellt att byta system eller när förvaringsutrymmet börjar ta för stor plats, som myndigheten tar tag i frågan om värdering och gallring.

Ett annat problem som vi ser är att man upplever svårigheter med att verkställa gallring enligt fattade beslut. Det handlar då främst om digital information i system där gallringsbara data är länkade till bevarandedata. Det kan också visa sig kostsamt att gallra enstaka informationsmängder i ett system och att det skulle vara mer ekonomiskt försvarbart att istället ha informationen kvar.

Insatser för digitalt bevarande

Arkivering av digital information kräver ofta mer av myndigheten i form av kunskap och insatser jämfört med de analoga handlingarna. Det upplevs ibland också som svårt, kostsamt och mer komplicerat.

På inspektionerna frågar vi om bevarande av digital information på lång sikt och kontrollerar om myndigheten har en plan för hur detta ska ske. Vi ser här en tendens till att vilja skjuta på arkiveringen så länge som möjligt. Även om informationen inte längre används aktivt av myndigheten vill man gärna ha den kvar, tillgänglig, reviderbar och sökbar i det egna systemet.

e-arkiv Stockholm är stadens gemensamma digitala arkiv och dit ska all digital bevarandeinformation levereras. Stadsarkivet använder ofta inspektionstillfällena till att informera om hur e-arkivet fungerar och hur en leverans går till. Även om e-arkivet har varit i drift i 4,5 år är det tydligt att det fortfarande råder en del

okunskap och osäkerhet kring både hur man gör för att leverera och vad som gäller kring hanteringen.

Stora brister i redovisningen

Det område där vi ser störst brister är inom informationsredovisningen. Samtliga myndigheter fick föreläggande om att förteckna sin bevarandeinformation. För de flesta handlade det om att uppdatera sin bevarandeförteckning, men tre myndigheter saknade helt en förteckning över arkivet.

Stadens arkivregler gör gällande att myndigheten ska uppdatera sin bevarandeförteckning löpande. Vi ser emellertid i samband med närapå varje inspektionsbesök, att så inte sker. Detta beror på olika saker hos olika myndigheter, men ofta handlar det om att myndigheten inte har en egen arkivarie som kontinuerligt arbetar med dessa uppgifter. Det krävs en viss kompetens att förteckna arkiv och kan vara svårt för den som inte har rätt kunskap. När arkivet får ligga oförtecknat under en längre period kräver dessutom uppgiften ofta en mycket stor arbetsinsats.

Men inspektionsrapporterna visar att föreläggandet även ges hos de myndigheter som har egen arkivkompetens. Det betyder alltså att även om kompetensen finns, så sker inget löpande ordnings- och förteckningsarbete i tillräcklig utsträckning ute hos verksamheterna.

Varför är det så? En teori är att arkivarierollen har genomgått en förändring under de senaste 15-20 åren. Tidigare var arkivariens funktion vanligen att ta emot avslutade handlingar som då skulle ordnas och förtecknas i arkivet. Idag finns den funktionen kvar, men arkivarierollen har också breddats och rör sig idag över ett större tidsspänn än tidigare och involverar informationens hela livscykel, från uppkomst till arkivering. Arbetstiden ska fördelas mellan det operativa arbetet med arkivet och mer strategiska frågor inom informationshantering och verksamhetsutveckling. Då händer att det tidskrävande arbetet med att ordna och förteckna arkivet får stå tillbaka till förmån för andra prioriterade uppgifter.

Förvaring

Vi ser att det är relativt vanligt med brister i arkivförvaringen. Så många som 2/3 av de inspekterade myndigheterna visar upp brister i antingen arkivlokal eller de dokumentskåp som används. Vissa av dessa förvarar dessutom sina allmänna handlingar helt oskyddat utanför arkivlokal.

Detta är naturligtvis allvarligt med tanke på de konsekvenser det kan innebära. Inte sällan handlar det om unik information som inte kan återställas om den kommer till skada.

Den bristande förvaringen beror till viss del på okunskap hos de ansvariga på myndigheten. Man är helt enkelt inte medveten om vilka krav som ställs på förvaringen eller så känner man inte till att det faktiskt finns en brist i arkivlokalen som innebär en säkerhetsrisk.

5. Förslag till åtgärder

Rapporten visar att det finns brister på flera områden inom stadens hantering av allmänna handlingar. Stadsarkivet arbetar kontinuerligt med att sprida kunskap om hur regelverket ser ut, samt ger råd om hur myndigheterna på bästa sätt kan förbättra sin hantering.

Utifrån rapportens resultat ser vi att det framför allt är på två områden där bristerna är mer omfattande. Stadsarkivet har här valt att prioritera dessa områden och har för avsikt att genomföra ett par riktade insatser under året, där behovet är som störst.

Värdering av information

Att se över behovet av gallring är något som behöver göras regelbundet. Vi ser dock tendenser att man utreder möjligheterna till gallring först när ett uttalat behov uppstår, snarare än att få en kontinuitet i värderingsarbetet.

Stadsarkivet har tagit fram en vägledning i hur man ska gå tillväga när man värderar sin information utifrån ett bevarande- och gallringsperspektiv. Vi arbetar också löpande med gallringsfrågor och ger råd och stöd till myndigheterna i deras arbete med gallringsutredningar.

Resultatet i den här årsrapporten visar dock att vi behöver vara tydligare i vår rådgivning vad gäller vikten av att ha en regelbundenhet i sin informationsvärdering. Stadsarkivet planerar därför att genomföra en riktad insats under 2015, där vi lyfter denna fråga.

Oförtecknade arkiv

De stora och mest allvarliga bristerna finner vi inom arbetet med att förteckna sin bevarandeinformation. Bristerna innebär att allmänhetens rätt till insyn i den offentliga förvaltningen – en rättighet enligt tryckfrihetsförordningen och själva kärnan inom offentlighetsprincipen – försämras. Att myndigheternas arkiv inte är ordentligt förtecknade är alltså i förlängningen ett hot mot demokratin.

Ansvaret för hanteringen av de allmänna handlingarna vilar på respektive myndighet. Stadsarkivet har emellertid en central roll i att stödja detta arbete och utveckla stadens informationsförsörjning i stort. Stadsarkivet har också ett uttalat mål att verka för en transparent förvaltning.

Under året har Stadsarkivets tillsynsverksamhet för avsikt att genomföra en kampanj inom området informationsredovisning. Syftet med detta är att lyfta frågan och öka medvetenheten kring de brister som finns. Vår förhoppning är att detta leder till att bristerna åtgärdas i större utsträckning, vilket i sin tur bidrar till ett förbättrat tillgänglighetsförhållande av stadens information.

Vi arbetar också för närvarande med att uppdatera vår vägledning rörande redovisning av information i Stockholms stad, som ett ytterligare stöd i förbättringsarbetet.