INSPEKTIONSRAPPORT ANGÅENDE HANTERINGEN AV ALLMÄNNA HANDLINGAR VID ENSKEDE-ÅRSTA STADSDELSFÖRVALTNING

Närvarande från förvaltningen:
Lena Rabe, administrativ chef, Personal- och serviceavdelningen
Katharina Norström, avdelningschef, Avdelningen förskola-skola
Cecilia Granlund, registrator/arkivhandläggare, Personal- och serviceavdelningen
Stig Sjölinder, enhetschef, Intern service
Lisbeth Johansson, nämndsekreterare, Staben
Bengt Stenström, socialchef, Socialtjänstavdelningen

Åsa Ljungqvist Wihl, stadsdelsarkivarie

Från Stadsarkivet:
Staffan Smedberg, bitr. stadsarkivarie och inspektionsförrättare
Julia Norebring, arkivarie och inspektionsförrättare/protokollförare

BAKGRUND

Stockholms stadsarkiv genomförde den 9 juni 2005 en granskning av hanteringen av allmänna handlingar vid Enskede-Årsta stadsdelsförvaltning. Granskningen gällde såväl pappersbaserade som digitalt lagrade handlingar och uppgifter. Närmast föregående inspektion ägde rum den 9 januari 1999.

Hanteringen av allmänna handlingar vid Enskedefältets skola granskades på eftermiddagen samma dag. De yrkanden och rekommendationer som lämnades vid denna inspektion redovisas i en separat rapport.

SAMMANFATTNING

Stadsarkivets bedömning är att Enskede-Årsta stadsdelsförvaltnings rutiner för hantering av allmänna handlingar är tillfredsställande. Stadsarkivet noterar att förvaltningen har gjort aktiva insatser för att förbättra arkivvården sedan Stadsarkivets föregående inspektion, samt att ett aktivt samarbete med stadsdelsarkivarierna har inneburit vissa förutsättningar för det.

I det närmaste måste emellertid förvaltningen vidta gallringsrelaterade. Om gallring underlåts riskerar förvaltningen bland annat att få omotiverat höga förvaringskostnader på serv-

rar och i arkivlokaler. Förvaltningen måste därför utreda behovet av ytterligare gallringsbeslut, främst i fråga om digitalt lagrad information i IT-system och -register.

Stadsarkivet vill betona vikten av att förvaltningen kontinuerligt följer upp de rutiner som formulerats, och dokumenterar dem i de fall skriftliga anvisningar saknas. Risken är annars att arkivvården får eftersläpningar, vilket kan medföra omfattande arbetsinsatser.

STADSARKIVETS INSPEKTION

Arkivorganisation

Varje myndighet har enligt 4 § arkivlagen (1990:782) ansvar för sin arkivvård. Myndigheten ska därför, enligt stadens arkivregler, fastställa en instruktion för arkivvården där arkivfunktionens uppgifter framgår.

Instruktionens syfte är att fixera ansvars-, uppgifts- och rollfördelningen för förvaltningens arkivvård, d.v.s. för hanteringen av allmänna handlingar. Det görs vanligen genom att en arkivorganisation fastställs med de anställda som tillsammans ska svara för arkivfunktionen.

Stadsarkivet underströk att varje avdelnings- och verksamhetschef har ett ansvar för de allmänna handlingar som tillkommer inom respektives verksamhetsområde.

Enskede-Årsta stadsdelsförvaltning har upprättat en arkivinstruktion (senast reviderad 2005-04-01). Instruktionen ger en skriftlig redogörelse av förvaltningens arkivorganisation. Arkivansvarigfunktionen lyder organisatoriskt under chefen för personal- och serviceavdelningen. Förvaltningens registrator är arkivhandläggare. På olika avdelningar har arkivredogörare utsetts att sköta förvaltningens praktiska arkivarbete.

Stadsarkivets erfarenhet är att en arkivorganisation fordrar aktiva insatser för att den ska fungera i praktiken. Förvaltningen uppgav att arbetsuppgiftsfördelningen fungerar väl, samt att kortare utbildningsinsatser har genomförts. Förvaltningen uppgav emellertid att det de anställda, inte minst arkivredogörarna, har ytterligare behov av utbildning inom offentlighets- och arkivlagstiftningensområdet. Stadsarkivet informerade kort om olika fortbildningsmöjligheter och betonade att samtliga anställda hanterar allmänna handlingar och således berörs av lagstiftningen. Stadsarkivet rekommenderar att förvaltningen ser till att de anställda ges erforderlig utbildning inom arkiv och offentlighetsprincipens område.

Arkivbildning

Förvaltningens arkiv bildas av de allmänna handlingar som tillkommer i förvaltningens verksamhet. Enligt arkivlagen ska en förvaltnings handlingar vara så strukturerade och välordnade att man kan tillgodose allmänhetens rätt att ta del av allmänna handlingar, rättskipningens och förvaltningens behov av information, samt forskningens behov.

I fråga om hur inkomna och upprättade allmänna handlingar ska hanteras finns det endast två alternativ. Antingen ska en allmän handling registreras eller så ska den förvaras i en väl känd och dokumenterad ordning (här undantas handlingar av *uppenbart ringa betydelse*

exempelvis reklam, sådana handlingstyper behöver varken registreras eller förvaras i någon systematisk ordning).

Stadsarkivet framhöll att de handlingar som kommer in till förvaltningen oftast inte utgör något större hanteringsproblem. Dessa blir genast allmänna handlingar, och ska dokumenteras samt förvaras på betryggande sätt. Istället är det förvaltningens egna upprättade handlingar, som inte hör till något ärende, som i högre grad fordrar en genomtänkt hanteringsordning.

Registrering av allmän handling
Huvudregeln enligt sekretesslagen (15 kap. 1§) är att en allmän handling, som har kommit in eller upprättats hos en myndighet, ska registreras utan dröjsmål.

För att förvaltningen ska kunna bedöma om en handling ska registreras eller ej måste all inkommen post öppnas omgående.

Förvaltningen uppgav att all postöppning sker centralt, undantaget post till skolor. Enheterna har tilldelats ansvaret att själva se till att kopior av utgående handlingar diarieförs. Fullmakter har inhämtats för öppnande av personadresserad post, föredömligt för såväl e-post som pappersburen post. Förvaltningen kunde var dock osäker på om fullmaktsprocessen fungerar enligt sitt syfte, särskilt i fråga om hantering av e-post. Stadsarkivet rekommenderar därför att förvaltningen påminner de anställda om att aktivera fullmaktsfunktionen i GroupWisesystemet, alternativt se till att post vidarebefordras till en kollega, vid semester och annan bortavaro.

Stadsarkivet informerade förvaltningen om att pappersuttag ur diarieföringssystemet Diabas inte behöver göras, eftersom Stadsledningskontoret svarar för att uppgifter i systemet bevaras i digital form.

Dokumenthanteringsplan
Stadsarkivet frågade hur förvaltningen styr dokumentflödet och på så vis strävar efter att upprätthålla en god offentlighetsstruktur. Förvaltningen uppgav att man använder sig av den gemensamma mall till dokumenthanteringsplan som alla stadsdelsförvaltningar i staden får tillämpa. Denna plan innehåller instruktioner för hanteringen av varje typ av handling från framställandet till dess att den ska bevaras eller gallras enligt gallringsbeslut. Förvaltningen bedömde att dokumenthanteringen i huvudsak fungerar bra. Förvaltningen uppgav att man har för avsikt att tillgängliggöra dokumenthanteringsplanens gallringsbeslut (den reviderade sammanfattning som stadsdelsarkivarierna har upprättat) på förvaltningens intranät. Stadsarkivet rekommenderar att förvaltningen försäkrar sig om att dokumenthanteringsplanen verkligen tillämpas.

Gallring
Att allmänna handlingar får gallras regleras i 10 § arkivlagen. Vilka handlingsslag som får gallras beslutas av stadens arkivmyndighet efter förslag från förvaltningen. Rensning är att förstöra sådana handlingar som är inte är allmänna. För detta fordras inga formella beslut.

Huvudprincipen är att alla allmänna handlingar ska bevaras. Dessa ska vara tillgängliga, vilket även involverar de allmänna handlingarna i digital form. Gallring av handlingar får inte göras på ett sätt som leder till att insynen i förvaltningens verksamhet minskar.

Stadsarkivet har fattat ett gemensamt gallringsbeslut som gäller vissa av stadsdelsförvaltningarnas handlingar (SSA1998:4). Den del som rör äldre och funktionshindrade har ersatts av Stadsarkivets beslut (SSA 2004:10). För stadsdelarnas grundskolor har ett gemensamt gallringsbeslut för handlingar av tillfällig och ringa betydelse (SSA 2003:12) fattats. Utöver dessa verksamhetsspecifika gallringsbeslut finns tre generella gallringsbeslut, som berör samtliga förvaltningar i staden (SSA 1997:7, som avser ekonomiadministrativa handlingar knutna till EDIT/EMIL, SSA 1999:5 rörande personaladministrativa handlingar samt SSA 2003:13, ändrad SSA 2004:8 avseende handlingar i upphandlingsärenden).

Stadens gallringsanvisningar (1997-12-10) fastställer att förvaltningar, bolag och stiftelser själva får besluta om att gallra handlingar av tillfällig och ringa betydelse. Enskede-Årsta stadsdelsförvaltning har fattat ett så kallat lokalt gallringsbeslut (daterat 2005-05-17).

Stadsarkivet rekommenderar att förvaltningen, med viss regelbundenhet, kontrollerar att alla de gallringsbeslut förvaltningen omfattas av tillämpas.

Stadsarkivets erfarenhet är att behovet av gallring i fråga om digitala handlingar, system och register många gånger inte är tillfredsställande utrett. Förvaltningen kunde vid inspektionen endast nämna två verksamhetsspecifika system, Omsorg 2000 för journalhantering inom äldreomsorgen samt ett schemaprogram för personalen. Förvaltningen uppgav att man har upprättat en förteckning över IT-system (enligt sekretesslagen 15 kap 11§). Denna förteckning fanns enbart tillgänglig i digital form och kunde inte tillhandahållas vid inspektionen. Förutom de två nämnda håller Stadsarkivet för troligt att förvaltningen använder sig av ytterligare verksamhetsspecifika IT-system och/eller register.

Förvaltningen har i likhet med stadens andra myndigheter ett löpande ansvar för att utreda behovet av bevarande och gallring av handlingstyper. Som ett led i detta ska en gallringsframställan överlämnas till Stadsarkivet för handläggning och beslut. Stadsarkivet yrkar därför att förvaltningen går igenom arkivförteckningen, dokumenthanteringsplanen och förteckningen enligt sekretesslagen 15 kap. 11§ och utreder vilka handlingstyper/uppgifter i IT-system det saknas gallringsbeslut för. Om inte detta görs blir konsekvensen oreglerad gallring och sannolikt oplanerade informationsförluster. Åsa Ljungqvist Wihl (stadsdelsarkivarie) berättade att hon och Johanna Lagerström (stadsdelsarkivarie) håller på att ta fram ett hjälpmedel för att underlätta inventering av allmänna handlingar i IT-system och -register. Stadsarkivet påpekade att gallringsutredningen även kan aktualisera kompletteringar i fråga om det lokala gallringsbeslutet.

Förvaltningen kunde inte svara för i vilken omfattning gallringsinsatser dokumenteras. Stadsarkivet yrkar därför att gallring dokumenteras, förslagsvis genom att dokumenthanteringsplanen samt de gallringsbeslut som tillämpas bifogas arkivredovisningen (arkivförteckningen).

Eftersom stadsdelsarkivarierna har till uppgift att samordna stadsdelsförvaltningarnas frågor kring hantering av allmänna handlingar rekommenderas förvaltningen att förmedla behov av ytterligare gallringsbeslut till dem.

Framställning av allmänna handlingar

IT-system
Då förvaltningen har valt digitala upptagningar som databärare för handlingar ska dessa framställas, hanteras, förvaras och vårdas på ett tillfredsställande sätt.

För de IT-system som innehåller information som ska långtidslagras digitalt, ställs krav på att vald databärare är så fysiskt beständig som möjligt. Än viktigare är den logiska beständigheten, d.v.s. att den lagrade informationen är strukturerad och organiserad på sådant sätt att dels åtkomst till informationen dels överföring av data till annan databärare underlättas.

Enskede-Årsta stadsdelsförvaltning ansvarar för att informationen i IT-system, exempelvis i databaser och på webbplatser, är möjlig att läsa och förstå under hela bevarandetiden. För uppgifter i IT-system som ska långtidslagras i digital form krävs framförhållning samt att förändringar i systemens användning och innehåll fortlöpande dokumenteras. Dokumentation ska vara både teknisk och förståelseinriktad. Närmare anvisningar om gällande dokumentationskrav framgår av tillämpningsanvisningarna till stadens arkivregler (14 kap. 8 §). Stadsarkivet yrkar att förvaltningen dels tar fram en plan för långtidslagring dels upprättar systemdokumentation för system som *inte* administreras centralt i staden (där SLK/IT har arkivansvar), *samt* vars uppgifter ska långtidslagras/bevaras i digital form. Stadsarkivet rekommenderar att stadsdelsförvaltningen samarbetar med andra stadsdelsförvaltningar när det gäller framtagning av plan/er för långtidslagring.

Stadsarkivet informerade förvaltningen om att backup-kopior inte uppfyller kraven på arkivbeständighet.

Se Stadsarkivets ytterligare yrkande under avsnittet **Gallring.**

Ljudupptagningar och bildframställningar
Förvaltningens arkiv utgörs även av fotografier, både digitala och i form av papperskopior. Enligt stadens tillämpningsanvisningar (6 kap. § 1) ska allmänna handlingar under hela bevarandetiden hanteras, förvaras och skyddas så att den fysiska och logiska kvaliteten bibehålls, så långt detta är tekniskt möjligt. I dagsläget finns ingen plan för att hålla fotografier läsbara under bevarandetiden. Förvaltningen har inte heller utrett i vilken mån fotografier kan gallras eller ska bevaras. Om fotografier ska bevaras ska rutiner för hur handlingarna ska vårdas/hållas läsbara upprättas. Stadsarkivet yrkar att förvaltningen genomför en gallringsutredning, samt därefter fastställer en plan för långtidslagring för de fotografier som ska bevaras.

Skrivmateriel
Enligt 5 § arkivlagen ska kommunala förvaltningar vid framställning av allmänna handlingar använda material och metoder som är arkivbeständiga. Sveriges provnings- och

forskningsinstitut (SP) utger årligen en förteckning över certifierad skrivmateriel. Förteckningen innehåller produkter som är godkända för framställning av handlingar enligt Riksarkivets föreskrifter (RA-FS 1994:1).

Stadsarkivet efterlyste skriftliga rutiner som involverar arkivkrav vid inköp och upphandling av papper, skrivmedel och maskinell utrustning, t.ex. faxar, skrivare och kopiatorer. Förvaltningen uppgav att kunskapen om de krav som ställs är bristande, varför Stadsarkivet rekommenderar att förvaltningen kompletterar rutinerna för inköp och upphandling med skriftliga anvisningar om att hänsyn måste tas till att produkter ska vara arkivbeständiga.

Stadsarkivet gjorde ingen stickprovskontroll av skrivmaterielens arkivbeständighet utan informerade om att det är förvaltningens ansvar att se till att skrivmateriel uppfyller regelverkets krav på arkivbeständighet. Förvaltningen kunde inte svara för om maskinpark och skrivmedel finns upptagna i den årliga förteckning som Sveriges Provnings- och Forskningsinstitut (SP) publicerar. Stadsarkivet uppmärksammade förvaltningen på att *om* produkter som saknas i förteckningen köps in ska förvaltningen begära en skriftlig leverantörsförsäkran från leverantören. Genom en leverantörsförsäkran intygar leverantören att den aktuella produkten uppfyller Riksarkivets föreskrifter. Stadsarkivet yrkar att förvaltningen försäkrar sig om att skrivare, kopiatorer, faxar etc har certifierats av SP, alternativt att förvaltningen inhämtar en leverantörsförsäkran. Åsa Ljungqvist Wihl meddelade att stadsdelsarkivarierna kan bistå denna inventering med erfarenheter från utredningar på andra förvaltningar.

Arkivredovisning
Enligt arkivlagen § 6 ska varje kommunal förvaltning dels upprätta en arkivbeskrivning, dels föra en löpande förteckning över sitt arkiv. Arkivbeskrivningen ska ge en samlad överblick över verksamhetens arkivbildning. Arkivförteckningen ska utgöra ett sökmedel och inventarieförteckning över de allmänna handlingar som avses bevaras.

Förvaltningen har upprättat både arkivbeskrivning och arkivförteckning.

I stadens tillämpningsanvisningar (8 kap.) redogörs för vilka uppgifter en arkivbeskrivning ska innehålla. Vid inspektionen kunde Stadsarkivet konstatera att arkivbeskrivningen, med endast mindre undantag, stämmer väl överens med tillämpningsanvisningarna. Stadsarkivet yrkande rör endast det att arkivbeskrivningen ska kompletteras med uppgifter om hur förvaltningen har fördelat arkivansvaret.

Vid inspektionen genomgicks även förvaltningens arkivförteckning. Förvaltningen redovisar föredömligt både analoga och digitala bevarandehandlingar i förteckningen. Stadsarkivet rekommenderar starkt att förvaltningen fastställer rutiner för hur förteckningen ska föras och därmed fortlöpande hållas uppdaterad. Eftersom förvaltningen i dagsläget tillhandahåller en till dags dato uppdaterad arkivförteckning bör det ligga väsentliga vinster i att upprätthålla denna tydliga sökordning.

Förvaltningen uppgav att föregående arkivbildares arkiv (Enskede och Årsta stadsdelsförvaltning) är avslutade och färdigförtecknade.

Organisationsförändringar
Enligt arkivförordningen 6 § måste förvaltningen beakta de konsekvenser för arkivbildning och gallring som omorganisationer och ändringar i arbetssätt (till exempel införande av nya IT-system) kan medföra.

Stadsarkivet har noterat att förvaltningen har reglerat i arkivbeskrivningen att dokumentation för de verksamheter som drivs i entreprenadform ska återlämnas vid entreprenadens upphörande (förutsatt att vårdtagaren medger detta).

Stadsarkivet påpekade att vid upphandling av nya IT-system bör dessa förberedas med funktioner för gallring och export av data till nya system, samt att Stadsarkivet bör kontaktas för närmare råd. Dessutom påmindes förvaltningen om att arkivfrågor exempelvis måste ses över i samband med att en skola läggs ner, slås ihop med en annan skola etc.

Arkivlokaler
En kommunal förvaltning är skyldig att skydda sitt arkiv mot förstörelse, skada, tillgrepp och obehörig åtkomst. I Riksarkivets tekniska föreskrifter (RA-FS 1997:3), vilka stadens myndigheter ska följa, ges detaljerade anvisningar.

Enskede-Årsta stadsdelsförvaltning ansvarar för att förvaringen av de allmänna handlingarna uppfyller regelverket. Ansvaret kvarstår till dess att de handlingar som ska bevaras för all framtid överlämnas till Stadsarkivet. Om förvaltningen förvarar handlingar med bristande skyddsåtgärder, bör förvaltningen överväga vilka juridiska och ekonomiska konsekvenser som brand, stöld, vattenläckage, skingring etc. kan medföra. Förvaltningen måste bland annat försäkra sig om att de dokumentskåp som används ger handlingarna ett skydd mot brand under 120 minuter (brandklass EI 120).

Förvaltningen disponerar fyra stycken arkivlokaler, på Årsta sjukhem samt på adresserna Bränningevägen, Årstavägen och Dalens Allé. Vid inspektionen besöktes endast förvaltningens närarkiv på Årstavägen. [1] Stadsarkivet har tidigare givit sitt tillstånd till ibruktagande av arkivlokalen på Årsta sjukhem (se Stadsarkivets dnr 53-8111/02).

I arkivlokalen på Årstavägen förvarar förvaltningen i huvudsak diarieförda samt ekonomiavdelningens handlingar. Det yrkande som Stadsarkivet gjorde vid föregående inspektion av arkivlokalen på Årstavägen har åtgärdats. Stadsarkivets bedömer att lokalen är inrättat i enlighet med gällande föreskrifter. Vid inspektionen var emellertid en mikroficheapparat/kopiator placerad i arkivlokalen. Enligt Riksarkivets föreskrifter får kopiatorer, datorer och liknande maskinell utrustning inte placeras i en arkivlokal eftersom de kan förorsaka

[1] Vid Stadsarkivets föregående inspektion (1999-01-09) gjordes ett antal yrkanden i fråga om Årstavägens, Bränningevägens och Dalen Allés arkivlokaler. Enligt Stadsarkivets noteringar (1999-12-23) har bristerna åtgärdats.

uppkomst av brand. Stadsarkivet yrkar att förvaltningen avlägsnar mikroficheapparat/kopiator från arkivlokalen.

Sammanfattning av yrkanden och rekommendationer
Stadsarkivet yrkar att Enskede-Årsta stadsdelsförvaltning:

Yrkanden

- Går igenom arkivförteckningen, dokumenthanteringsplanen och förteckningen enligt sekretesslagen 15 kap. 11§ och utreder vilka handlingstyper/uppgifter i IT-system det saknas gallringsbeslut för.

- Dokumenterar genomförd gallring.

- Tar fram en plan för långtidslagring samt upprättar systemdokumentation för system som *inte* administreras centralt i staden (där SLK/IT har arkivansvar), *samt* vars uppgifter ska långtidslagras/bevaras i digital form.

- Genomför en gallringsutredning, samt därefter fastställer en plan för långtidslagring för de fotografier som ska bevaras.

- Försäkrar sig om att skrivare, kopiatorer, faxar etc har certifierats av SP, alternativt att förvaltningen inhämtar en leverantörsförsäkran.

- Kompletterar arkivförteckningen med uppgifter om hur förvaltningen har fördelat arkivansvaret.

- Avlägsnar mikroficheapparat/kopiator från arkivlokalen på Årstavägen

Förvaltningen ska inkomma med en redogörelse över vidtagna åtgärder senast den 31 december 2005.

Rekommendationer
Stadsarkivet rekommenderar att Enskede-Årsta stadsdelsförvaltning:

- Tillser att de anställda ges erforderlig utbildning inom arkiv- och offentlighetslagstiftningens område.

- Påminner de anställda om att aktivera fullmaktsfunktionen i GroupWisesystemet, alternativt se till att post vidarebefordras till en kollega, vid semester och annan bortavaro.

- Försäkrar sig om att dokumenthanteringsplanen verkligen tillämpas.

- Med viss regelbundenhet kontrollerar att alla de gallringsbeslut förvaltningen omfattas av tillämpas.

- Förmedlar behov av ytterligare gallringsbeslut till stadsdelsarkivarierna.

- Samarbetar med andra stadsdelsförvaltningar när det gäller framtagning av plan/er för digital långtidslagring.

- Kompletterar rutinerna för inköp och upphandling med skriftliga anvisningar om att hänsyn måste tas till att produkter ska vara arkivbeständiga.

- Fastställer rutiner för hur förteckningen ska föras och därmed fortlöpande hållas uppdaterad.

Staffan Smedberg
Inspektionsförrättare