



Reykjavík, 10. febrúar 2020

R20010220

ÞON

ÓJS

Sent til borgarráðs

Svar

Viðtakandi: Borgarráð

Sendandi: Óskar J. Sandholt, sviðsstjóri þjónustu- og nýsköpunarsviðs

Efni: Fyrirspurn áheyrnarfulltrúa Miðflokksins um skýrslu borgarskjalavarðar varðandi hvernig Reykjavíkurborg skal skila gögnum og skýrslum til embættisins.

Þann 16. janúar 2020 lagði áheyrnarfulltrúi Miðflokksins fram í borgarráði svohljóðandi fyrirspurn:

Óskað er eftir að borgarráð fái senda skýrslu sem búið er að vinna hjá Borgarskjalaverði sem snýr að því hvernig Reykjavíkurborg skilar gögnum/skýrslum til embættisins.

Fyrirspurninni var vísað til umsagnar sviðsstjóra þjónustu- og nýsköpunarsviðs, með bréfi dagsettu þann 22. janúar 2020.

Svar:

Frá síðustu breytingum á stjórnkerfi Reykjavíkurborgar er gildi tóku 1. júní 2019 ber skrifstofa sviðsstjóra þjónustu- og nýsköpunarsviðs ábyrgð á Borgarskjalasafni sem sérstakri deild beint undir sviðsstjóra.

Eftir að beiðni barst undirrituðum um ofangreinda umsögn var leitað upplýsinga hjá borgarskjalaverði um hvaða skýrslu gæti verið að ræða þar sem skrifstofu sviðsstjóra hafði ekki borist skýrsla frá safninu er snéri að skilum á gögnum eða skýrslum til embættisins. Í svari borgarskjalavarðar kom fram að safnið hafi aldrei unnið skýrslu um skil gagna til safnsins. Safnið er þó nýlega búið að ljúka skýrslu um frumkvæðisathugun á skjalastjórn þáverandi skrifstofu eigna og atvinnuþróunar í tengslum við verkefnið Nauthólsveg 100 en þeirri skýrslu var skilað til Þjóðskjalasafns og borgarstjóra þann 20. desember síðast liðinn og hefur verið

vísað til þjónustu- og nýsköpunarsviðs til meðferðar. Undirritaður telur að fyrirspurn áheyrnarfulltrúa Miðflokksins sé vegna þeirrar skýrslu og því snýst þessi umsögn um þá skýrslu sem jafnframt fylgir sem fylgiskjal.

Niðurstöður skýrslu Borgarskjalasafns um frumkvæðisathugun safnsins eru í stórum dráttum samhljóða niðurstöðum er fram komu í skýrslu Innri endurskoðunar árið 2018. Eins og nánar er rökstutt í greinargerð þeirri sem hér fylgir hefur það legið fyrir um allnokkuð skeið að þörf væri á umbótum í skjalastjórnun hjá borginni en segja má að undirbúningur að þeim breytingum hafi hafist árið 2014. Innleiðing þeirra fór síðan í gang á síðasta ári að loknu mjög umfangsmiklu og vönduðu undirbúningsferli. Í skýrsluni sem hér um ræðir er að finna gagnlegar ábendingar sem nýtast munu vel inn í þá vinnu og miða að því að efla skjalastýringu hjá Reykjavíkurborg verulega.

Helstu aðgerðir sem gripið hefur verið til eru þessar:

- 1) Hafin er innleiðing nýs og öflugs upplýsingastjórnarkerfis sem leysir af hólmi úrelt skjalakerfi sem var í notkun á þeim tíma er skýrslan nær til.
- 2) Sett hefur verið sérstakt fjármagn á fjárfestingaráætlun til að minnsta kosti næstu fimm ára í áttak í skjala- og upplýsingastjórnun.
- 3) Á síðasta ári urðu umtalsverðar breytingar á skipulagi borgarinnar sem bæði skýra, skerpa og útvíkka umboð þjónustu- og nýsköpunarsviðs varðandi skjalastýringu hjá stofnunum borgarinnar.
- 4) Skjalamál hafa verið færð inn í nýstofnaða gagnþjónustu borgarinnar sem gefur þeim enn frekara vægi en áður og undirstrikar mikilvægi skjala sem gagna.
- 5) Borgarskjalasafn tilheyrir nú þjónustu- og nýsköpunarsviði sem styttrir boðleiðir og gerir safninu kleift að hafa bein áhrif á högun skjalastýringar þar sem borgarskjalavörður á nú sæti í framkvæmdastjórn sviðsins.

Það er því mat undirritaðs að þegar sé búið að bregðast að miklu leyti við niðurstöðum og ábendingum þeim sem finna má í skýrslunni og vinnu sem miði að því að innleiða þær sé annað hvort lokið, standi yfir eða í viðeigandi ferli.

Greinargerð:

Samkvæmt fylgibréfi til borgarstjóra með skýrslunni er markmið hennar að lýsa skjalavörslu þáverandi skrifstofu eigna og atvinnuþróunar og setja fram tillögur til úrbóta. Í meginatriðum eru niðurstöður borgarskjalasafns þær sömu og komu fram í skýrslu Innri endurskoðunar Reykjavíkurborgar er lögð var fram seint á árinu 2018 en settar fram með ítarlegri hætti. Auk þess er að finna almennar tillögur til úrbóta sem nýtast munu við þær breytingar á skjalastjórnun og meðferð upplýsinga sem nú standa yfir og hófust fljótlega í kjölfar skýrslu Innri endurskoðunar.

Í frumkvæðisathugun Borgarskjalasafns er að finna fjórar megin niðurstöður:

- 1) „Niðurstaða frumkvæðisathugunar Borgarskjalasafns Reykjavíkur er að skjalavarsla og skjalastjórn SEA í tengslum við Nauthólsveg 100 var ekki í samræmi við lög nr. 77/2014 um opinber skjalasöfn og reglur settar á grundvelli þeirra.“ Þetta er samhljóða því sem fram kom í skýrslu Innri endurskoðunar um sama verkefni og lögð var fram í borgarráði seint á árinu 2018. Skjalavistun í GoPro málaskrárkerfi borgarinnar hefur mælanlega hrakað í borgarkerfinu frá því árið 2011. Við skoðun á huganlegum orsökum

Þess á árinu 2013 var það niðurstaða undirritaðs að einkum væru tvær ástæður fyrir þessu. Í fyrsta lagi að ákvörðun sem tekin var á árinu 2010 um að leggja af Lotus Notes tölvupóstkerfið og taka í staðinn upp MS Exchange og þar með rjúfa samband tölvupósts og málaskrár hafi verið vanhugsuð. Þrátt fyrir að viss ávinningur hafi verið af þessari breytingu flækti nýtt fyrirkomulag vinnuumhverfi starfsmanna og aftengdi að stóru leyti flæði gagna á milli kerfa. Í öðru lagi er GoPro málaskrárkerfi borgarinnar orðið barn síns tíma og styður illa það sem kalla má nútíma vinnubrögð og tengjast til dæmis skýjalausnum og nýjum vinnubrögðum. Strax árið 2014 var hafin undirbúningur að endurnýjun kerfisins og er nú hafin innleiðing á arftaka þess, Hlöðunni, sem er kerfi er býður upp á svokölluð forritaskil sem gera því kleift að eiga samskipti við önnur kerfi. Auk þess verður tölvupóstur aftur hluti af skjalalausninni við upptöku þessa kerfis. Rétt er að halda til haga að umrætt kerfi er eitt hið stærsta og kostnaðarfrekasta sem borgin rekur og því var reynt að vanda bæði undirbúning og innkaup eins og hægt var en það skýrir langan feril málsins frá árinu 2014 þangað til að nýtt kerfi var keypt upp úr miðju síðasta ári.

- 2) „Í ákveðnum tilvikum voru skjöl vistuð löngu eftir að þau voru mynduð, meðal annars var mikill fjöldi skjala vistaður í skjalavistunarkerfi eftir að Borgarskjalasafn hóf athugun sína.“ Hvað þetta varðar er rétt að halda til haga að þau mál sem ofangreind skjöl voru vistuð í höfðu stöðuna „Í vinnslu“ í skjalakerfinu þegar athugun Borgarskjalasafns hófst og á meðan hún stóð yfir. Samkvæmt viðteknu verklagi við skjalavistun hjá Reykjavíkurborg geta starfsmenn fært skjöl í mál á meðan svo er. Ábyrgðarmaður máls færir síðan stöðu máls í „Lokið“ þegar vinnslu þess er lokið og ber hann þá jafnframt ábyrgð á að tryggja að allt sem viðkemur málinu verði vistað með því. Það getur þýtt, að við yfirferð máls við lokun, að færa þurfi tölvupósta og skjöl sem hugsanlega eru á drifum yfir í skjalakerfið.
- 3) „Skjöl voru ítrekað vistuð með þeim hætti að þau voru ekki aðgengileg í samræmi við kröfur laga nr. 77/2014 um opinber skjalasöfn, einkum 2. mgr. 23. gr. laganna, sem kveður á um að afhendingarskyldir aðilar skuli skrá mál sem koma til meðferðar hjá þeim á kerfisbundinn hátt og varðveita málsgögn þannig að þau séu aðgengileg í samræmi við reglur sem settar eru samkvæmt lögnum.“ Í þessu sambandi skal bent á að GoPro grunnur miðlægrar stjórnýslu hefur ekki heimild til rafrænnar skjalastjórnunar. Það þýðir að öllum skjölum sem nú eru skráð í brunninn verður skilað til varanlegrar varðveislu á pappír. Það verða því pappírsskjölin sem varðveita sögu málsins. Það er rétt sem kemur fram í skýrslu Borgarskjalasafns að vanda hefði mátt mun betur skráningu einstakra mála og skjala en það skal áréttað að skjölin eru ekki glötuð því að meginuppstöðu liggja þau saman í pappír við skil til varanlegrar varðveislu og skoðunar í framtíðinni.
- 4) „Skjalavistunaráætlun og málalykill sem SEA vann eftir eftir uppfyllti ekki skilyrði reglna um slík gögn, sbr. reglur nr. 571/2015 um skjalavistunaráætlanir afhendingarskyldra aðila og reglur nr. 572/2015 um málalykla afhendingarskyldra aðila. Meðal annars voru þessi gögn ekki send Borgarskjalasafni til yfirferðar og staðfestingar í samræmi við ákvæði framangreindra reglna.“ Í skýrslunni er að finna athugasemdir um málalykla og skjalavistunaráætlanir miðlægrar stjórnýslu og það er vissulega rétt að málalykillinn uppfyllir ekki reglur 572/2015 sem safnið vísar til. Málalykillinn sem unnið er eftir er eldri og þar af leiðandi ekki í samræmi við fyrrgreindar reglur. Í bréfi dagsett 8. febrúar 2019 til Borgarskjalasafns kom skýrt fram í upptalningu á fylgigögnum að skjalavistunaráætlun sem fylgdi væru drög. Á árinu

2018 fór fram vinna við endurskoðun málalykils og skjalavistunaráætlunar miðlægrar stjórnsýslu, þar með talið skrifstofu eigna og atvinnuþróunar. Eins og rakið er í bréfi til Borgarskjalasafns, dagsett 15. apríl 2019, dróst umrædd vinna af þeirri einföldu ástæðu að með samþykkt borgarráðs 25. október 2018 var ljóst að farið yrði í umfangsmiklar breytingar á þáverandi miðlægrri stjórnsýslu. Af þeim sökum þótti ekki tímabært að skila inn nýjum málalykli né heldur skjalavistunaráætlun fyrir en að ljóst væri hvaða áhrif umræddar breytingar hefðu á stjórnskipulag miðlægrar stjórnsýslu. Síðan hefur komið í ljós að um var að ræða verulegar skipulagsbreytingar og því má segja að komið hafi verið í veg fyrir umtalsverðan tvíverknað með því að bíða með vinnu við nýjan málalykil þangað til að skipulagsbreytingunum loknum. Nýr málalykill miðlægrar stjórnsýslu er í samþykktarferli hjá Borgarskjalasafni og verið er að vinna skjalavistunaráætlun í samstarfi við safnið.

Í frumkvæðisathugun Borgarskjalasafns er að finna tillögur til úrbóta sem ætlað er að hafa almennt gildi. Mjög gagnlegt er að fá slíkar leiðbeiningar fram með skýrum hætti. Tillögur til úrbóta eru eftirfarandi:

- 1) „Borgarskjalasafn hefur áður bent á nauðsyn úrbóta í skjalavörslu borgarinnar. Niðurstaða skýrslu Borgarskjalasafns um skjalastjórn og skjalavörslu hjá Reykjavíkurborg frá 2018 var að minnihluti afhendingarskyldra aðila uppfyllti lögbundnar kröfur um skjalastjórn og skjalavörslu. Í skýrslunni kemur fram að marga afhendingarskylda aðila skorti nauðsynlegt fjármagn til fjárfestingar í úrbótum á skjalavörslu- og skjalastjórnunarkerfum. Ítrekað hefur verið bent á þetta af hálfu Þjóðskjalasafns Íslands og Borgarskjalasafns Reykjavíkur.“ Til skýringar er rétt að benda á að athugasemdir Þjóðskjalasafns Íslands snúa að starfsemi íslenska ríkissins en ekki Reykjavíkurborg. Hvað ábendinguna varðar þá má segja að þegar sé verið að vinna að þeim umbótum sem þar eru lagðar til. Keypt var nýtt kerfi á síðasta ári en samkvæmt niðurstöðu útboðs kostar það um 1.000 mkr. á næstu 10 árum. Innleiðing kerfisins er hafin og er á þessu ári ráðstafað 88 mkr. í sérstakan stuðning við innleiðingu þess auk þess sem gert ráð fyrir auknu fjármagni vegna þessa að minnsta kosti næstu fimm árin. Í öðrum áfanga innleiðingar sem hefjast mun seinna á þessu ári mun einnig eiga sér stað mikil breyting en þá verður nýja kerfið, Hlaðan, einnig innleidd hjá undirstofnunum sviða en eldra kerfi var að mjög takmörkuðu leyti innleitt í þeim stofnunum. Samhliða innleiðingunni er verið að yfirfara alla málalykla hjá borginni og einnig verða eldri kerfi útleidd. Með breyttu skipulagi í stjórnkerfi borgarinnar fékk þjónustu- og nýsköpunarsvið einnig útvíkkað hlutverk hvað varðar stuðning við undirstofnanir og gerir sviðið ráð fyrir að til lengri tíma muni skjalastýring sem er hluti af skrifstofu gagnþjónustu sviðsins veita stuðning og sjá um samhæfingu á skjalastjórnun allra stofnana borgarinnar.
- 2) „Nauðsynlegt er að svið og skrifstofur Reykjavíkurborgar vinni eftir skjalavistunaráætlunum sem uppfylla reglur nr. 571/2015 um skjalavistunaráætlanir afhendingarskyldra aðila. Vinna þarf skjalavistunaráætlanir fyrir hvern skjalamyndara hjá miðlægrri stjórnsýslu sem fyrst, einnig fyrir skrifstofu borgarstjórnar og þau nýju svið sem til urðu við skipulagsbreytingar 1. júní 2019. Til að tryggja vandaða skjalavörslu skulu slíkar áætlanir endurspeglar skjalaflokka og verkefni viðkomandi aðila. Ef margir afhendingarskyldir aðilar deila skjalavistunaráætlun er mikilvægt að aðgreining sé á milli þeirra og að skjalavistunaráætlanir endurspeglar verkefni og viðfangsefni viðkomandi afhendingarskyldra aðila. Endurnýja þarf skjalavistunaráætlanir á minnst fimm ára fresti og senda þær Borgarskjalasafni til

samþykktar í samræmi við 3. og 4. gr. reglna nr. 571/2015. Huga þarf að því hvaða aðilar geti verið saman í skjalavistunarkerfisgrunni. Þegar afhendingarskyldir aðilar deila grunni skulu mál hvers aðila skýrlega merkt og aðgreind. Í því skyni er sérstaklega mikilvægt að málalyklar sem aðila vinna eftir endurspegli viðfangsefni og verkefni þeirra.“ Mjög jákvætt er að Borgarskjalasafn ætli að fylgja betur eftir að starfseiningar skili inn skjalavistunaráætlunum og mun þjónustu- og nýsköpunarsvið áfram veita starfseiningum stuðning við gerð slíkra áætlana eins og verið hefur.

- 3) „Starfsfólk Reykjavíkurborgar þarf fræðslu í notkun skjalavistunarkerfa og hvernig staðið skuli að skráningu mála. Slík fræðsla ætti að vera skylda fyrir nýja starfsmenn. Æskilegt er að eftirlit sé með því að slík fræðsla fari fram.“ Tekið er undir þessa ábendingu og bent á tækifæri til þess að nýta tæknilausnir við slíka fræðslu og eftirlit. Verið er að skoða verkefnistillögu frá mannauðs- og starfsumhverfissviði um rafrænt fræðslukerfi og er líklegt að tillagan verði sett í efsta forgang og komist þar með í ferli á þessu ári.
- 4) „Endurskoða þarf Skjalastefnu Reykjavíkurborgar og reglur um notkun tölvupósts með það að markmiði að skjöl séu vistuð með kerfisbundnum hætti. Mikilvægt er að reglur um notkun tölvupósts séu skýrar og að komið sé í veg fyrir að tölvupóstum sé eytt áður en þeir eru færðir í skjalavistunarkerfi.“ Endurskoðun skjalastefnu borgarinnar er á áætlun þessa árs og er í undirbúningi. Hvað varðar meðferð tölvupósta munu reglur er þá varða samræmdar við reglur Þjóðskjalasafns en umsagnarferli reglnanna lauk nú í byrjun árs. Þær hafa ekki verið gefnar út þegar þessi umsögn er rituð.
- 5) „Endurskoða þarf reglur um eyðingu tölvupósthólfa við starfslok með það að markmiði að skjöl og gögn glatist ekki. Við starfslok stjórnenda er nauðsynlegt að gera ráðstafanir til þess að ganga úr skugga um að skjöl þeirra hafi verið vistuð í skjalavistunarkerfi. Liður í því gæti verið yfirlýsing stjórnenda um að gengið hafi verið forsvaranlega frá skjölum við starfslok.“ Í kjölfar skýrslu Innri endurskoðunar var reglum um eyðingu breytt tímabundið að beiðni borgarritara á meðan beðið er eftir að línur skýrist og framangreindar reglur Þjóðskjalasafns verði gefnar út. Engum pósthólfum hefur verið eytt síðan þá. Rétt er að benda á að það eru fjölmörg sjónarmið, lög og reglur sem geta haft áhrif á meðferð tölvupósthólfa, svo sem eins og persónuverndarlög, og því er mikilvægt að skýrar línur Þjóðskjalasafns liggja fyrir áður en Reykjavíkurborg gefur út nýjar reglur varðandi þetta. Einnig má benda á að í gátlistum sem notaðir eru við starfslok starfsmanna er kveðið á um mikilvægi þess fara yfir að skjöl séu vistuð í skjalakerfi, hvort sem um er að ræða stjórnendur eða aðra starfsmenn en að ósekju má skerpa á verklagi varðandi þetta.
- 6) „Unnið er að undirbúningi þess að taka í notkun nýtt upplýsingakerfi Reykjavíkurborgar, Hlöðuna, sem mun halda utan um skjöl og gögn allra starfsstöðva borgarinnar. Því er að mati Borgarskjalasafns nú tækifæri til þess að fræða starfsfólk um mikilvægi vandaðrar skjalavörslu og skjalastjórnar samhliða þjálfun þess í nýja kerfinu. Vonast Borgarskjalasafn til þess að niðurstöður þessarar athugunar gagnist við slíkt.“ Innleiðing Hlöðunnar, sem þegar er hafin, ásamt innleiðingu rafrænnar varðveislu skjala er sannarlega tækifæri til breytinga og verður nýtt til að endurskoða verklag og verkferla. Áhersla verður lögð á fræðslu til handa starfsfólki um mikilvægi vandaðra vinnubragða við vinnslu og varðveislu skjala auk þess sem útvíkkað hlutverk þjónustu- og nýsköpunarsviðs með stuðningsaðila í skjalavörslu þvert yfir borgina er í mótun.
- 7) „Við framkvæmd athugunarinnar komu í ljós ýmis tækifæri fyrir Borgarskjalasafn til þess að bæta eftirlitshlutverk sitt og verður sá lærdómur nýttur til þess að uppfylla betur skyldur

safnsins samkvæmt lögum um opinber skjalasöfn. Ljóst er að Borgarskjalasafn þarf oft að hafa frumkvæði að því að kalla eftir gögnum líkt og málalyklum og skjalavistunaráætlunum. Öðru fremur þarf Borgarskjalasafn að vera mun virkara í fræðslu um skjalavistunarmál. Borgarskjalasafn hyggst nýta tækifærin sem felast í innleiðingu Hlöðunnar til þess að styðja við vandaða skjalavörslu hjá Reykjavíkurborg, meðal annars með því að sinna fræðslu um skjalamál af auknum krafti.“ Þetta er fagnaðarefni og tekið er undir mikilvægi þess að nýta niðurstöður úttekta á borð við þessa til að bæta verklag og bæta það sem betur má fara. Eins og komið hefur fram hefur þegar verið gripið til fjölmargra aðgerða sem allar miða að því að efla skjalavörslu og -stýringu hjá Reykjavíkurborg og þessi skýrsla er ein viðbótin inn í það verkefni.

Virðingarfyllst,
Óskar J. Sandholt