



Kommunstyrelsen

§238

Dnr KS 2022-1344

Riktlinjer gällande ersättningsskanning i Norrtälje kommun Beslut

Kommunstyrelsen föreslår:

1. Kommunfullmäktige beslutar antagande av bilaga 1. till kommunstyrelsekontorets tjänsteutlåtande "Riktlinjer gällande ersättningsskanning" som riktlinje för ersättningsskanning.
2. Uppdra kommunstyrelsen att uppdatera styrdokumentet så att det omfattar verksamheternas rutiner som sätts rörande ersättningsskanning.

Sammanfattning av ärendet

Ersättningsskanning är gallring av handlingar på papper efter att handlingen har skannats in. Den inskannade handlingen ersätter då pappershandling som arkivkopia. För att säkerställa att detta sker utan gallring av information som ska bevaras har riktlinjer för ersättningsskanning tagits fram. Också att kommunens handlingar ska framställas på ett konsekvent sätt behöver samtliga verksamheter följa samma riktlinjer när det gäller skanning, därav tas detta beslut av kommunfullmäktige. Styrdokumentet omfattar tekniska riktlinjer, rutinmässiga riktlinjer samt juridiska ställningstaganden rörande ersättningsskanning. Riktlinjen innehåller även exempel på handlingar som inte får ersättningsskannas av juridiska skäl, eller av andra orsaker. Då arbetet med ersättningsskanning inte har påbörjats än bör riktlinjerna vid behov uppdateras av kommunstyrelsen, för att säkerställa att riktlinjerna är anpassade till verksamheten.

Beslutsunderlag

§149 KSAU Riktlinjer gällande ersättningsskanning i Norrtälje kommun

Beslutande sammanträde

Beslutsgång

Ordföranden frågar om kommunstyrelsen kan besluta i enlighet med kommunstyrelsens arbetsutskotts förslag, och finner att kommunstyrelsen beslutar i enlighet med förslaget.

Beslutet ska skickas till

Samtliga förvaltningar i kommunen för kännedom Stadsarkivet för att genomföra uppdateringar av bilaga 1

Paragrafen är justerad



Kommunstyrelsens arbetsutskott

§149

Dnr KS 2022-1344

Riktlinjer gällande ersättningsskanning i Norrtälje kommun Beslut

Kommunstyrelsens arbetsutskott föreslår:

Kommunstyrelsen föreslår:

1. Kommunfullmäktige beslutar antagande av bilaga 1. till kommunstyrelsekontorets tjänsteutlåtande "Riktlinjer gällande ersättningsskanning" som riktlinje för ersättningsskanning.
2. Uppdra kommunstyrelsen att uppdatera styrdokumentet så att det omfattar verksamheternas rutiner som sätts rörande ersättningsskanning.

Sammanfattning av ärendet

Ersättningsskanning är gallring av handlingar på papper efter att handlingen har skannats in. Den inskannade handlingen ersätter då pappershandling som arkivkopia. För att säkerställa att detta sker utan gallring av information som ska bevaras har riktlinjer för ersättningsskanning tagits fram. Också att kommunens handlingar ska framställas på ett konsekvent sätt behöver samtliga verksamheter följa samma riktlinjer när det gäller skanning, därav tas detta beslut av kommunfullmäktige. Styrdokumentet omfattar tekniska riktlinjer, rutinmässiga riktlinjer samt juridiska ställningstaganden rörande ersättningsskanning. Riktlinjen innehåller även exempel på handlingar som inte får ersättningsskannas av juridiska skäl, eller av andra orsaker. Då arbetet med ersättningsskanning inte har påbörjats än bör riktlinjerna vid behov uppdateras av kommunstyrelsen, för att säkerställa att riktlinjerna är anpassade till verksamheten.

Beslutsunderlag

Riktlinjer gällande ersättningsskanning KSAU
Bilaga 1 Riktlinjer gällande ersättningsskanning

Beslutande sammanträde

Beslutsgång

Ordföranden frågar om kommunstyrelsens arbetsutskott kan besluta i enlighet med kommunstyrelsekontorets tjänsteutlåtandes förslag, och finner att kommunstyrelsens arbetsutskott beslutar i enlighet med förslaget.

Beslutet ska skickas till

Samtliga förvaltningar i kommunen för kännedom Stadsarkivet för att genomföra uppdateringar av bilaga 1

Paragrafen är justerad



Stadsarkivet

Handläggare: Arvid Eriksson
Titel: E-arkivarie
E-post: arvid.eriksson@norrtalje.se

Till: Kommunstyrelsens arbetsutskott

Riktlinjer gällande ersättningsskanning

Förslag till beslut

Kommunstyrelsens arbetsutskott föreslår:

Kommunstyrelsen föreslår:

Kommunfullmäktige beslutar:

1. Antagande av bilaga 1. till kommunstyrelsekontorets tjänsteutlåtande "Riktlinjer gällande ersättningsskanning" som riktlinje för ersättningsskanning.
2. Uppdra kommunstyrelsen att uppdatera styrdokumentet så att det omfattar verksamheternas rutiner som sätts rörande ersättningsskanning.

Sammanfattning av tjänsteutlåtandet

Ersättningsskanning är gallring av handlingar på papper efter att handlingen har skannats in. Den inskannade handlingen ersätter då pappershandlingen som arkivkopia. För att säkerställa att detta sker utan gallring av information som ska bevaras har riktlinjer för ersättningsskanning tagits fram. Också att kommunens handlingar ska framställas på ett konsekvent sätt behöver samtliga verksamheter följa samma riktlinjer när det gäller skanning, därav tas detta beslut av kommunfullmäktige.

Styrdokumentet omfattar tekniska riktlinjer, rutinmässiga riktlinjer samt juridiska ställningstaganden rörande ersättningsskanning. Riktlinjen innehåller även exempel på handlingar som inte får ersättningsskannas av juridiska skäl, eller av andra orsaker. Då arbetet med ersättningsskanning inte har påbörjats än bör riktlinjerna vid behov uppdateras av kommunstyrelsen, för att säkerställa att riktlinjerna är anpassade till verksamheten.

Ärendet

Beskrivning

Ersättningsskanning är gallring av handlingar på papper efter att handlingen har skannats in. Detta för att möjliggöra en digital arkivhantering. Kommunstyrelsen beslutar om ersättningsskanning och digital arkivering 2022-12-05. För att säkerställa att detta sker utan gallring av information som ska bevaras har ett styrdokument för ersättningsskanning tagits fram. Styrdokumentet omfattar tekniska krav, rutinmässiga krav samt juridiska krav. Riktlinjer kommer i och med att beslutet tas i kommunfullmäktige gälla för samtliga verksamheter när de tillämpar ersättningsskanning. Detta för att konsekvent ha samma krav på kvalitet och arkivbeständighet.

De tekniska kraven rör den digitaliserade handlingens tekniska egenskaper, exempelvis upplösning, färg och filformat. Under 2022 har ett arbete pågått med kommunens skanningsutrustning för att säkerställa att vi kan uppfylla de tekniska kraven.

De rutinmässiga kraven påpekar främst att verksamheten behöver ha rutiner som säkerställer att skanningen skett utan att informationsförlust har skett. Det som behöver genomföras är en kvalitetskontroll av den inskannade handlingen.

De juridiska kraven beskriver dels handlingar som behöver bevaras på papper enligt lag. Här beskrivs även mer generella typer av information som inte bör skannas ur arkivperspektiv. Då en inkommen handling kan se ut på olika sätt krävs att en bedömning genomförs vid varje tillfälle.

Bilaga 1 har varit ute på remiss till registratorer, arkivarier och jurister på kommunens nämnder. Det är tydligt att det krävs övergripande styrning och tydliga riktlinjer för ersättningsskanningen. Därav behöver dokumentet också uppdateras för att anpassas till hur ersättningsskanningen fungerar praktiskt i verksamheterna.

Lagkrav

Arkivlagen § 5

Arkivlagens femte paragraf föreskriver arkivvården av myndigheternas arkiv. Enligt andra punkten ska myndigheten vid framställning av handlingar använda material och metoder som är lämpliga med hänsyn till behovet av arkivbeständighet.

Koppling till gällande styrdokument

Reglemente för hantering av arkiv i Norrtälje kommun antaget av kommunfullmäktige 2017-12-18.

Ekonomiska konsekvenser och riskanalys

Riskerna i och med ersättningsskanning berör främst bevarandet av information digitalt. Kommunen har ett system för digitalt bevarande vilket kommer att möjliggöra bevarandet av informationen. Systemet omfattar loggar för att kontrollera informationens riktighet. Det omfattar även behörighetsstyrning för att undvika dataintrång och röjande av uppgifter för obehöriga. Som en del av kommunens digitala infrastruktur är systemet beroende av kommunens IT-säkerhet för att hålla den arkiverade informationen säker. Fördelen med detta är att investeringarna i kommunens IT-säkerhet samtidigt gynnar arkivet.

De tekniska kraven i riktlinjen baseras helt på Riksarkivets rekommendationer vad gäller format, upplösning och textigenkänning. Detta har sedan konfigurerats på skrivarna för att vara standardinställt vid inskanning, för att säkerställa arkivbeständigheten. Det bedöms alltså vara enklast att följa riktlinjen i nuläget vad gäller format och tekniska krav.

Förvaltningens analys och slutsatser

Styrdokumentet bör uppdateras av stadsarkivet för att verksamheternas rutiner ska omfattas. I övrigt omfattar riktlinjerna de krav som Riksarkivet ställer på framställningen av elektroniska handlingar. Bevarandet av informationen kommer att ske i kommunens system för digitalt bevarande, e-arkiv, där informationen blir oberoende av enskilda fysiska databärare.

Tidplaner

Beslut om ersättningsskanning tas i kommunstyrelsen 2022-12-05. Ersättningsskanning är för kommunstyrelsen tänkt att genomföras på handlingar i ärenden påbörjade från och med 2023.

Anette Madsen
Kommundirektör
Kommunstyrelsekontoret

Adam Persson
TF Stabs- och planeringschef
Kommunstyrelsekontoret

Bilagor

Bilaga 1. Riktlinjer gällande ersättningsskanning, 2022-10-26

Beslut skickas till

Samtliga förvaltningar i kommunen för kännedom
Stadsarkivet för att genomföra uppdateringar av bilaga 1



Stadsarkivet

Handläggare: Arvid Eriksson
Telefon: 0176-716 30
E-post: arvid.eriksson@norrtalje.se

Riktlinjer gällande ersättningsskanning

Ersättningsskanning innebär att analoga handlingar ersätts med elektroniska handlingar. De elektroniska handlingarna skapas genom att den analoga handlingen skannas. Detta ska ske i samband med att handlingen inkommer eller upprättas. Den analoga handlingen ska efter skanning kunna gallras enligt nämndens gallringsbeslut. För att den elektroniska handlingen ska kunna ersätta den analoga handlingen krävs vissa tekniska egenskaper, samt att verksamheten har gjort en bedömning angående om originalhandlingens kan gallras.

Riktlinjen ska gälla för samtliga handlingar som ersättningsskannas och är eller kan tänkas bli allmänna handlingar.

Om tekniska riktlinjer

De tekniska riktlinjerna som följer är baserat på krav som gäller för att en handling ska kunna bevaras elektroniskt. Detta behövs för att uppfylla Arkivlagen § 5 som berör framställningen av handlingar.

Dessa riktlinjer kommer på sikt själva att ersättas med arkivrättsliga krav, efter att Riksarkivets nya föreskrifter rörande elektroniska handlingar börjar gälla. Följande riktlinje begränsas något av vad som är praktiskt möjligt för kommunen med de verktyg som finns tillgängliga men utgår ifrån de utkast till föreskrifter som Riksarkivet har skickat ut.

Tekniska riktlinjer för skanning av elektronisk handling

Handlingen ska:

- Skannas till ett arkivbeständigt format
- Använda förlustfri komprimering för bilder (inklusive bilder i en PDF-fil)
- Skannas i minst 300 dpi (spi)
- Tillämpa OCR (Optical Character Recognition)
- Skannas i färg

Mer om de tekniska riktlinjerna

Arkivbeständiga format i detta fall är PDF som följer motsvarande standarder för PDF/A-1b, PDF/A-2b eller PDF/A-3b, alternativt TIFF Baseline i undantagsfall.

Förlustfri komprimering (eller ingen komprimering alls) behöver användas för att först och främst undvika en visuell skillnad mellan den elektroniska och analoga handlingen. Förlustfri komprimering innebär att en bild teoretiskt kan avkomprimeras till det ursprungliga utseendet. I de fall



förlustgivande komprimering måste användas får handlingen inte komprimeras med förlustgivande komprimering ytterligare en gång.

300 dpi är den lägsta upplösning som är tillåten vid skanning av handlingar på A4-papper. Högre upplösning kan vara aktuellt för handlingar som är större än A4. 300 dpi bedöms vara tillräckligt för att framställa en tydlig bild av ett A4-papper.

OCR, eller optisk teckenläsning är en teknik som läser av text i bilder. När detta tillämpas på en handling innebär det generellt att handlingens innehåll blir sökbar. Detta har flera viktiga syften, som tillgänglighet och insyn.

OCR bör anpassas beroende på vilka språk som förekommer i handlingen för att möjliggöra en så korrekt maskinläsning som möjligt. Särskild beaktning bör tas till minoritetsspråk för att säkerställa att handlingar som innehåller text skriven på minoritetsspråk också blir korrekt maskinlästa.

Handlingar ska skannas i färg så länge de omfattar någon färg, för att ge en bild så lik pappersoriginalet som möjligt.

Riktlinjer för rutiner gällande ersättningsskanning

För att kunna gallra handlingar utan att riskera informationsförlust krävs vissa arbetsrutiner för att kontrollera den elektroniska kopian.

Detta bör omfatta stickprovskontroller, praktiska jämförelser av originalhandlingen och kopian. Hur genomgående dessa stickprovskontroller behöver vara kommer förmodligen att minska med tiden. Det viktiga är att kontrollen sker innan gallringen av handlingen (för att ha något att kontrollera mot).

Det är upp till verksamheten att se till att sådana rutiner finns framtagna och inkluderas i de processer som ska tillämpa ersättningsskanning. Detta dokument bör uppdateras för att innehålla rutinerna som förekommer i verksamheterna.

Juridiska frågor för verksamheten att ta ställning till

Verksamheten behöver noggrant säkerställa att eventuella lagkrav går att uppfylla elektroniskt, samt att handlingens riktighet inte påverkas till det sämre av att skannas in. Bedömningen bör framkomma i nämndens hanteringsanvisningar när det gäller om handlingstyper ska skannas eller inte. Vid inskanning gör registrator en bedömning om en specifik handling bör bevaras på papper.

Följande frågor bör utredas av verksamheten innan ersättningsskanning inkluderas i en process:

- Finns det lag som kräver att handlingen är underskriven med egenhändig namnteckning?
- Har pappersoriginalets riktighet ett syfte som gör att det bör bevaras på papper?
- Är handlingen underskriven med penna, oavsett i vilket sammanhang det förekommer?
- Hur ska handlingens elektroniska riktighet säkerställas?



Vissa lagar ställer specifika krav på handlingar med underskrift, då vissa handlingar behöver vara undertecknade med egenhändig namnteckning. I dessa fall krävs det att pappersoriginalet bevaras.

Något som också behöver bestämmas är behovet av att bedöma riktigheten av en handling, men också en signatur. Om en handling är undertecknad med penna, finns det inte längre en fysisk möjlighet att kontrollera underteckningens autenticitet när originalet är gallrat. Pappersoriginalet (samt underskrifter) behöver därför sakna värde för insyn, rättskipning, förvaltning och forskning för att gallras. I de fall bedömningen är oklar bör verksamheten samråda med stadsarkivet.

När det gäller riktigheten av den elektroniska handlingen finns även metoder för att kontrollera detta. Det vanligaste sättet är att hantera handlingen i system, där systemets loggningsfunktioner visar hur handlingen har påverkats och när.

En metod som är systemoberoende är användandet av kontrollsummor. Kontrollsummor är kondensat som räknas ut med en algoritm för att säkerställa att information är korrekt. Ett exempel på dessa är den fjärde siffran i personnummer. I digitala sammanhang kan kryptografiska hashfunktioner användas för att skapa kontrollsummor. Dessa tar handlingens innehåll genom en algoritm, vilket ger en hashsumma. Hashfunktionen kommer alltid att resultera i samma hashsumma, förutsatt att samma algoritm används och att handlingen är oförändrad. Dokumenteras en hashsumma efter inskanning kan den vid senare tillfällen visa på handlingens riktighet. Behovet av kontrollsummor måste bedömas av verksamheten. Kontrollsummor uträknade från kryptografiska hashfunktioner kan aldrig återskapa en förvanskad handling, utan endast säga om en handling är förvanskad eller inte. Algoritmen som bör användas är SHA-256.

Hanteringen av den elektroniska handlingen

Handlingar som skannats in bör genomgå någon form av kvalitetskontroll. Detta bör i minsta utsträckning ske i form av stickprovskontroller. Dessa bör utföras direkt efter skanning, men måste senast genomföras innan pappersoriginalet gallras. Då syftet med ersättningsskanning är att kunna gallra handlingen efter skanning, bör en kvalitetskontroll genomföras för att säkerställa att den fysiska handlingen kan gallras. Hur ofta stickprovskontroller ska utföras är upp till verksamheten att bedöma. Skanningstekniken har kommit så pass långt att det sällan är tekniska omständigheter som skapar problem vid inskanning, den mänskliga faktorn är av större behov att kontrolleras.

När den elektroniska handlingen är skapad ska den hållas säker. Handlingen är likställd med arkivexemplar och behöver därför omgående läggas i det verksamhetssystem som ska hantera handlingen. Ska handlingen hanteras utanför verksamhetssystem bör användningen av kontrollsummor övervägas. Dessa kan vid behov dokumenteras efter varje ändring i handlingen, samt kontrolleras innan nästa ändring för att säkerställa att handlingen inte förvanskats. Det bör dock tilläggas att om behovet är så pass stort att detta ska vara nödvändigt, bör hantering i ett verksamhetssystem övervägas. Den slutgiltiga hanteringen av den elektroniska handlingen ska antingen vara gallring eller arkivering.



Uppgifter och handlingstyper

Här följer två tabeller. Den första innehåller generella uppgifter som i huvudregel inte bör ersättningsskannas. Den andra innehåller specifika handlingar som enligt lagkrav behöver bevaras i sitt originella utförande. Tabellerna är inte en fullständig förteckning, utan ska endast exemplifiera. Handlingar som inte bör eller inte ska ersättningsskannas bör fortfarande skannas till en elektronisk kopia, så länge inte originalet är i sådant skick att det skulle ta skada av skanningen.

Där bedömning krävs bör Norrtälje stadsarkiv rådfrågas vid behov.

Generella uppgifter som ej bör ersättningsskannas

Handlingar med underskrifter	Underskrifter behöver vara av ringa betydelse
Handlingar som är ämnade att bevaras analogt	Efter bedömning, men bör främst omfatta handlingar av konstnärligt värde, eller äldre handlingar av kulturhistoriskt värde.
Övriga handlingar där rättskipning, förvaltning eller forskning skulle lida av att pappersoriginalet gallras	Efter bedömning. Rör främst handlingens bevisvärde

Exempel på handlingar som inte får ersättningsskannas av juridiska skäl

Justerade protokoll	Omfattar protokoll som har justerats på papper. 5 kap. 69 § Kommunallagen (2017:725)
Köpeavtal, äganderättshandlingar, handlingar vid överlåtelse av fast egendom	4 kap. 1–2 §§ Jordabalken (1970:994)
Lagfartsansökan	20 kap. 7 § Jordabalken (1970:994)
Testamente och bouppteckning	10 kap. 1 § och 20 kap. 6 § Ärvdabalken (1958:637)
Fullmakt om en part vill föra talan genom ombud	12 kap. 8 § Rättegångsbalken (1942:740)
Stämningsansökan	42 kap 1–2 §§ Rättegångsbalken (1942:740)
Testamente	10 kap 1 § Ärvdabalken (1958:637)
Konkursansökan	2 kap 1 § Konkurslagen (1987:672)
Vigsel	4 kap 7 § Äktenskapsbalken (1987:230)