

REVISIONSRAPPORT

Granskning av

Arkivlagens tillämpning

Mora kommun

Februari 2009

Eva Lindelöw Sjöo

Innehåll

1.	Sammanfattning.....	2
2.	Inledning.....	4
2.1	Syfte	4
2.2	Inriktning och genomförande	4
2.3	Avgränsning	4
2.4	Bakgrund	5
3.	Arkivlagstiftningens tillämpning i Mora kommun.....	6
3.1	Resultatet av 2002 års granskning.....	6
3.2	Arkivreglemente.....	7
3.3	Arkivmyndighetens uppgifter	8
3.4	Arkivmyndighetens tillsynsskyldighet.....	9
3.5	Arkiv hos förvaltningarna (förutom kommunstyrelsens) och bolagen	10
4.	Slutkommentarer	13
4.1	Revisionell bedömning.....	13

1. Sammanfattning

Revisorerna i Mora kommun har uppdragit åt Komrev, inom Öhrlings PwC, att göra en uppföljning av en tidigare granskning från 2002 kring arkivlagstiftningens tillämpning i kommunen. Syftet är att få en bild av om och hur kommunen har utvecklat sin arkivfunktion sedan 2002.

En viss kompetenshöjning har skett. Idag finns, sedan 2004, en formellt utbildad arkivarie anställd på 50 %. Till viss hjälp i sitt arbete har denne en arkivassistent, visstidsanställd på 50 %. Sedan 2004 har personalen i kommunarkivet arbetat med att förbättra rutiner kring överlämnande av handlingar och åtkomst till handlingar. De har båda varit engagerade i arbetet med att ordna och förteckna arkiv som funnits i kommunarkivet sedan 1970-talet och framåt. Kommunarkivarien har också fungerat som handledare för arkivassistenten. Det är först under senare år kommunarkivarien börjar notera en viss ökad efterfrågan av hennes tjänster ute i förvaltningarna. De har hittills skött sig själva och inte kunnat leverera arkiv till kommunarkivet eftersom arkivlokalen i kommunhuset snart är fylld. Det är angeläget att påpeka att om assistenttjänsten försvinner vid kommunarkivet kan konsekvensen bli den att kommunarkivariens kompetens och kunnande inte kommer att användas på ett ändamålsenligt sätt av det enkla skälet att denne blir hänvisad till visserligen viktiga men enklare uppgifter som mottagare av leveranser, ordningsarbete och tillhandahållande av handlingar. Utrymmet för ett mer strategiskt och övergripande arbete minskar.

En rekommendation från revisionen 2002 gällde att tillvarata arkivkompetens som fanns att tillgå vid bygdearkivet. Detta har i och för sig hörsammats genom att den person som avsågs nu är anställd som kommunarkivarie men rekommendationen från revisionen gällde också att närma kommunarkivets verksamhet med bygdearkivets i syfte att se kommunarkivet som en kulturell resurs. Idag finns ingen sammanhållning mellan dessa institutioner och det kan i framtiden vara värt att beakta behoven av kompetens och lokalutrymmen hos båda dessa institutioner.

Revisionen konstaterade tidigare att arkivreglementet behövdes uppdateras och anpassas efter förutsättningarna i kommunen. Ett nytt, av fullmäktige fastställt, arkivreglemente finns sedan 2005. Arkivreglementet omfattar nu också de kommunala bolagen.

Arkivmyndigheten utövar inte tillsyn och det är fortfarande oklart på vilket sätt tillsynen ska genomföras och av vem. Tillsynen bör ses som ett verktyg för att skapa goda dokumenthanteringsrutiner i hela kommunen. Det framgår klart vid den här granskningen att det finns informationsbehov såväl hos arkivansvariga som hos arkivredogörare m fl berörda.

Fortfarande har förvaltningarna en oklar ansvarsfördelning med undantag för barn- och utbildningsförvaltningen. Nämnderna bör delegera arkivansvar genom formella beslut.

Någon förvaltning samt samtliga bolag saknar formella gallringsbeslut. Samtliga med undantag för barn- och utbildningsförvaltningen och stadsarkitektkontoret saknar

arkivbeskrivningar. Arkivförteckningar upprättas först när handlingar överlämnas till kommunarkivet men på grund av platsbrist sker överlämnande i liten utsträckning och därför saknas arkivförteckningar ute i förvaltningarna.

Följande uppmaningar lämnas till **Mora kommuns nämnder och bolag** som resultat av granskningen:

- Formellt utse arkivansvariga vilkas uppgifter bland annat blir att utse arkivredogörare och tydliggöra deras arbetsuppgifter och tillse att de får lämplig utbildning.
- Fastställa eller uppdatera formella gallringsbeslut.

Följande uppmaningar lämnas till **arkivmyndigheten** som resultat av granskningen:

- Inom ramen för tillsyn informera och utbilda övriga förvaltningar kring innehållet i arkivreglementet.

Följande rekommendationer lämnas till **arkivmyndigheten** som resultat av granskningen:

- Att vid planering av personella resurser vid kommunarkivet ta hänsyn till arkivmyndighetens uppdrag att följa utvecklingen kring arkivfrågor och att övervaka arkivbildningen i hela kommunen så att den kompetens som finns i kommunen inte kommer att ockuperas av andra uppgifter i brist på personal.
- Se över behovet av arkivutrymmen inom hela den kommunala organisationen för framtida planering av kommunens slutarkiv.
- Se över ansvarsfördelningen kring upprättandet av arkivförteckningar. Ansvaret ligger idag på förvaltningarna men utförs av kommunarkivets personal. Är det rimligt att arkivmyndigheten kompenseras? Det är en viktig fråga att ta ställning till innan större leveranser börja inkomma från förvaltningar utanför kommunstyrelsen.

2. Inledning

2.1 Syfte

I Mora kommun genomfördes 2002 en granskning kring hur kommunens myndigheter tillämpade arkivlagstiftningen. Syftet med den granskningen var att klargöra om Mora kommun hade en ändamålsenlig arkivorganisation som säkerställde arkivlagens intentioner med att bevara arkiv. Granskningens syfte var vidare att också klargöra vilka förutsättningar arkivmyndigheten (kommunstyrelsen) hade att genomföra sitt lagbundna uppdrag, tillsyn, och om kommunstyrelsens eget arkiv samt de till kommunarkivet överlämnade arkiven vårdades och tillgängliggjordes på ett ändamålsenligt sätt.

Revisorerna i Mora kommun har uppdragit åt Komrev, inom Öhrlings PwC, att göra en uppföljning av den tidigare granskningen. Syftet med granskningen är att se om och i så fall hur kommunen har utvecklat sin arkivfunktion sedan granskningen 2002.

Revisionsfrågor:

- Har kommunen följt de rekommendationer som lämnades vid den förra granskningen?
- Uppfyller kommunstyrelsen som kommunens arkivmyndighet arkivlagens krav?
- Uppfyller kommunernas nämnder kraven i arkivlagen på ett tillfredsställande sätt?

2.2 Inriktning och genomförande

Granskningen har genomförts av Eva Lindelöw Sjöö som även gjorde granskningen 2002. Intervjuer med berörda tjänstemän genomfördes under ett gemensamt möte från flera förvaltningar den 18 februari. Då presenterades syftet med granskningen. Deltagarna fick under mötet allmän information om hantering av allmänna handlingar och arkiv och slutligen svara skriftligt på ett antal frågor. Avsikten med frågeformuläret var bland annat att kontrollera hur pass förankrade gällande arkivbestämmelser är.

2.3 Avgränsning

Granskningen omfattar ansvarsfördelning och förvaltningarnas organisation kring de åtaganden som följer av arkivreglementet. Granskningen omfattar också förutsättningarna för arkivmyndigheten att verkställa föreskrivna uppgifter i enlighet med lagstiftningen och kommunens arkivreglemente. Miljö- och hälsoskyddsnämnden är en gemensam nämnd med Orsa kommun. Arkivansvaret ligger hos Orsa kommun. Därför utgår förvaltningen i den här granskningen.

Revisionens uppgift är inte att granska om och hur nämnder och styrelser efterlever arkivbestämmelser. Det är en uppgift för arkivmyndigheten. Det är trots det i vissa fall ändå angeläget att redovisa vissa brister eftersom det kan ha sin grund i organisatoriska eller andra orsaker.

2.4 Bakgrund

En kommunal myndighets (nämndens/förvaltningens) arkiv omfattas av de allmänna handlingar som uppstår i myndighetens förvaltning och i dess olika verksamheter. Myndigheten ansvarar för arkivbildningen från och med att en handling inkommer eller upprättas tills dess den överlämnas till arkivmyndighet eller gallras. Till myndighetens arkiv räknas alla allmänna handlingar oavsett medium. Det innebär att allmänna handlingar kan vara pappershandlingar, finnas lagrade på mikrofilm, disketter, hårddiskar eller utgöra filer i en katalog på centrala servrar antingen i kommunens egna lokaler eller hos en systemleverantör som geografiskt kan finnas på en helt annan plats. Det saknar betydelse på vilket sätt informationen presenteras. Innehållet i en handling och var den befinner sig i den kommunala beslutsprocessen avgör om det är en allmän handling eller inte.

För allmänna handlingar gäller sammanfattningsvis vad som uppräknas nedan.

- De ska vara sökbara och lättillgängliga. Det ska finnas funktionella register och arkivförteckningar som säkerställer återsökning på såväl kort som lång sikt. Myndigheten måste garantera informationens autenticitet och beständighet över tid.
- Sekretesskyddade handlingar ska hållas åtskilda från offentliga för att underlätta ett utlämnande.
- Gallring av allmänna handlingar görs efter fastställda gallringsbeslut. Beslut fattas av nämnden. Gallringsfristerna kan t ex anges i en dokumenthanteringsplan. Gallring innebär att man förstör allmänna handlingar.
- Handlingar ska skyddas från förstörelse, skador, stöld och obehörig åtkomst. Ett ändamålsenligt skydd för allmänna handlingar är ett krav.
- Arkivansvar och fördelning av uppgifter bör vara klarlagda. Ytterst är det nämnden som har ansvar för arkiven och bör lämpligen delegera arkivansvaret. Personal med arkivvårdande uppgifter (arkivredogörare) måste vid sidan av andra arbetsuppgifter få tid till arkivvården samt få den utbildning som behövs. Ansvar för att utforma rutiner och en bra arbetsordning har den som tilldelats arkivansvar, företrädesvis förvaltningschef eller verksamhetsansvarig.

Ovanstående punkter har arkivmyndigheten skyldighet att bevaka genom regelbundna tillsynsinsatser.

Arkivlagen är en del av offentlighetslagstiftningen.¹ Bestämmelser i arkivlagen ger förutsättningar för möjligheten att ta del av allmänna handlingar idag och i framtiden. I tryckfrihetsförordningen, som är en grundlag, framgår att alla svenska medborgare har rätt att

¹ Tryckfrihetsförordningens 2 kap, sekretesslagen, förvaltningslagen, arkivlagen och arkivförordningen.

ta del av allmänna handlingar hos våra myndigheter. Insynen i våra myndigheters verksamheter anses främja demokratin, den fria åsiktsbildningen och motverka maktmissbruk. Öppenheten är vidare en garanti för rättssäkerhet och motiverar effektivitet inom förvaltningen.

3. Arkivlagstiftningens tillämpning i Mora kommun

3.1 Resultatet av 2002 års granskning

Det mest väsentliga som togs upp i föregående revisionsrapport rörde följande:

Granskningen visade att Mora kommun inte hade tillräcklig kompetens, en ändamålsenlig organisation eller anslog tillräckliga resurser för att på ett tillfredsställande sätt följa arkivlagen. Arkivmyndigheten brast i sin tillsynsplikt och i rollen som kommungemensam samordnare av arkivhanteringen. Det var uppenbart att det saknades en funktion som aktivt drev och bevakade arkivfrågorna. Bland annat betonades i rapporten att arkivmyndigheten har ett strategiskt uppdrag att övergripande bevaka och följa utvecklingen kring dokumenthanteringsfrågor och arkivbildning.

Det saknades rutiner för överlämnande av handlingar från förvaltningarna till arkivmyndigheten. Den gemensamma arkivlokalen i kommunhusets källare användes mer som ett större närarkiv där förvaltningarnas personal då och då ställde ner handlingar som de inte längre ansåg sig ha bruk för i verksamheterna. Med ett formellt överlämnande följer ansvar t ex vem eller vilka som beslutar om ett utlämnande av allmän handling eller inte.

Förvaltningarna hade föråldrade dokumenthanteringsplaner. Där fanns också de förvaltningar som saknade dokumenthanteringsplaner, t ex byggnadsnämnden och därmed gallringsbeslut. Det var osäkert om det fanns dokumenthanteringsplaner för gymnasienämnden, teknik- och fritidsnämnden, personalnämnden och valnämnden. Hur och om gallring ägde rum hos bolagen var okänt.

Följande uppmaningar lämnades till arkivmyndigheten som resultat av granskningen:

- Se över och anpassa arkivreglementet så det passar egna förutsättningar och förankra innehållet hos övriga nämnder.
- Se över förutsättningarna, vad gäller kompetens och resurser, för att verkställa arkivmyndighetens uppdrag.
- Utarbeta rutiner för tillsyn.

- Se till att föreskriven arkivredovisning finns för samtliga nämnder och företag och att den är aktuell. Bör ingå som ett led i tillsynen.
- Uppmana nämnderna att komplettera sina dokumenthanteringsplaner och de som saknar sådana ska snarast upprätta sådana för att fastställa gallringsbeslut och uppnå en mer effektiv arkivbildning.
- Följande rekommendationer lämnades till arkivmyndigheten som resultat av granskningen:
 - Då kommunens företag idag omfattas av tryckfrihetsförordningen, sekretesslagen och arkivlagen vad gäller bestämmelser om allmänna handlingar är det lämpligt att också kommunens arkivreglemente ska gälla för dessa. Nödvändiga ändringar behöver då göras i arkivreglementet, kommunens ägardirektiv och respektive bolagsordning för att bestämmelsen ska bli bindande.
 - Stärk arkivfunktionen som en del av kommunens kulturverksamheter i enlighet med intentionerna i arkivreglementet.

3.2 Arkivreglemente

Har kommunen uppdaterat och anpassat arkivreglementet?

Kommunfullmäktige fastställde ett nytt arkivreglemente 2005.² Det tidigare var upprättat 1992. Av arkivreglementet framgår att även de kommunala företagen omfattas. Av reglementet framgår vidare att förvaltningarna till utgången av år 2006 ska ha upprättat föreskrivna arkivbeskrivningar och arkivförteckningar.

Kommentar

Arkivreglementet är anpassat efter lagstiftningen.

För att arkivreglementet ska anses vara associationsrättsligt bindande när det gäller de kommunala bolagen måste det finnas en formell skrivning i ägardirektiven eller i bolagsordningarna att arkivreglementet gäller.

² Kommunfullmäktige § 56, 2005-06-20.

Har berörd personal i förvaltningarna och i bolagen fått information om innehållet i arkivreglementet?

Beslutet har delgivits övriga nämnder. Inga särskilda utbildningsinsatser har blivit genomförda när det gäller arkivreglementets innehåll. Däremot har personal från förvaltningarna som deltog den 18 februari, uppgivit att vissa allmänna utbildningsinsatser förekommit kring hantering av allmänna handlingar efter 2002.

3.3 Arkivmyndighetens uppgifter

Hur sker verkställigheten av arkivmyndighetens uppgifter?

Arkivmyndigheten

Kommunstyrelsen är arkivmyndighet.³

Kommunstyrelsen är arkivmyndighet vars uppgift är att utöva tillsyn över att kommunens övriga förvaltningar fullgör sina skyldigheter beträffande arkivbildningen och dess syften samt över arkivvården i kommunen. Hos arkivmyndigheten ska finnas ett kommunarkiv.

Kommunarkivets uppgifter är att vårda hos sig förvarat arkivbestånd samt främja arkivets tillgänglighet och deras användning i kulturell verksamhet och forskning. Kommunarkivet ska vidare ge råd i arkivvårdsfrågor.

Kommunarkivet är en del av kanslienheten. Ansvar för arkivet har kanslichefen. Det finns en formellt utbildad kommunarkivarie som arbetar 50 % i Mora kommun och 50 % i Rättvik. Den löpande verksamheten i arkivet sköts av kommunarkivarien och en arkivassistent som arbetar 50 %. Den senare har ingen tillsvidareanställning och för närvarande är det oklart hur fortsättningen ser ut efter nästa årsskifte. Arbetet i kommunarkivet innebär ordnings- och förteckningsarbete, gallring, mottagning av arkivleveranser och framtagning av handlingar. Kommunarkivarien har också fungerat som handledare för arkivassistenten.

Överlämnande av arkiv från nämnderna till kommunarkivet

Det framgår av reglementet att förvaltningarna kan överlämna arkivhandlingar som inte längre behövs för den löpande verksamheten till arkivmyndigheten och kommunarkivet för fortsatt vård och förvaring. Överenskommelse om när detta kan ske anges i dokumenthanteringsplanerna.

Kommentar

Kommunarkivarien har styrt upp rutinerna för överlämnande. Varje leverans av arkivmaterial kvitteras. Kvittenser utfördes inte 2002. Genom att göra detta markeras att ansvaret för

³ Arkivreglementet § 3

handlingarna övergått till arkivmyndigheten. Det innebär t ex att arkivmyndigheten prövar om en handling kan lämnas ut och fattar eventuella avslagsbeslut.

Tidigare förtecknades inte heller de inkomna leveranserna. Det blir gjort idag och den personal som idag arbetar i kommunarkivet har också förtecknat gamla leveranser som stått oförtecknade under många år.

Arkivlokalen i kommunhuset är i princip fullt vilket påpekades i den tidigare rapporten. Gallring av handlingar och ytterligare åtgärder har gjort att man lyckats pressa utrymmet. En uppskattning är att utrymmet är fyllt inom två år.

Kommunhuset byggdes omkring 1990 och arkivet är inrymt i ett skyddsrum. Arkivlokalen är inrett med kompakthyllor och har en kapacitet på ungefär 1000 hyllmeter A4-format. Det är idag svårt för arkivmyndigheten att ta emot övriga förvaltningars arkiv och det beror på platsbristen. Kommunarkivets personal har för närvarande ingen uppfattning om i vilken omfattning det finns handlingar ute i förvaltningarna som borde tas om hand i kommunarkivet. Det står klart att det finns ett behov och det är också sannolikt att gallring skett ute i förvaltningarna beroende på platsbrist. Det kan finnas en risk att mindre genomtänkt gallring kan ha blivit gjord.

Elektroniska arkiv

I Mora saknas för närvarande en genomtänkt strategi för bevarandet av allmänna handlingar ur verksamhetssystem och övriga IT-system. Fortfarande är det främst pappersdokument som förknippas som arkiv och uppfattas vara det sätt på vilken information ska bevaras. Det är väsentligt att förvaltningarna när de upprättar dokumenthanteringsplaner tar ställning till informationen i verksamhetssystemen och dokumenterar på vilket sätt eventuella handlingar ska bevaras och vilken information som gallras. Mora kommun har 2008 anslutit sig till ett samarbetsprojekt kring bevarande av elektroniska arkiv inom föreningen Sambruk.⁴ Frågan kring bevarande av elektroniska arkiv är så pass svår och omfattande att lösningar och modeller lämpligen görs i samarbete med andra som till exempel inom Sambruk. Bevarandefrågorna kring allmänna handlingar är arkivmyndighetens ansvar när det gäller att upprätta interna krav och riktlinjer.

3.4 Arkivmyndighetens tillsynsskyldighet

Utövar arkivmyndigheten tillsyn i enlighet med arkivlagen och arkivförordningen?

Arkivmyndighetens föreskrivna uppdrag, enligt arkivlagen och arkivförordningen, är att regelbundet utöva tillsyn över att övriga nämnder fullgör sina skyldigheter rörande arkivvården så att dess syften upprätthålls.⁵

⁴ Sambruk är en kommunförening vars medlemmar samarbetar i olika IT-projekt i syfte att pressa kostnader genom gemensamma upphandlingar.

⁵ Arkivlagen § 7-8, arkivförordningen § 5.

Arkivmyndigheten utövar ingen tillsyn.

Kommentar

Tillsyn är det lagbundna uppdrag arkivmyndigheten har. Lagstiftarens syfte med tillsynen är att understryka myndigheternas ansvar att värna allmänna handlingars bevarande. Av förarbeten till arkivlagen framgår att det fanns diskussioner kring hur tillsynen skulle organiseras, t ex att Riksarkivet även skulle ges befogenhet att utöva tillsyn över kommunernas hantering av allmänna handlingar. Med hänsyn till den kommunala självständigheten blev det istället föreskrivet om en kommunal arkivmyndighet som, om inte kommunfullmäktige beslutar annat, är kommunstyrelsen.

En viss problematik eller motsättning föreligger mellan dels kommunallagen och dels arkivlagen eftersom kommunallagen begränsar möjligheten för arkivmyndigheten att utöva tillsyn över sig själv. Av kommunallagen framgår att en nämnd inte får utöva i lag eller annan författning föreskriven tillsyn över sådan verksamhet som nämnden själv bedriver.⁶ Vidare framgår av samma lag att en förtroendevald eller en anställd hos kommunen är jävig om ärendet rör tillsyn över sådan kommunal verksamhet som han själv är knuten till.⁷ Det är därför lämpligt att organisera tillsynsfunktionen så självständig som möjligt.

Av arkivreglementet för Mora kommun är det svårt att få någon uppfattning om hur tillsyn ska verkställas. Kommunarkivets personal uppfattar inte att det uttryckligen uttalats att de ska verkställa tillsynen. Det är också svårt att i en mindre kommun agera ”inspektör”. Tillsyn kan och bör eventuellt definieras på något sätt men syftet är naturligtvis att säkerställa goda rutiner rörande kommunens dokumenthantering. I tillsynen ingår, förutom kontroll, i allmänhet att ge råd, stöd och information. Regelbunden tillsyn bidrar till ökad medvetenhet hos kommunens personal om de lagkrav som finns och ökar förståelsen för syftet med arkivvården. En rationell och genomtänkt arkivvård ger en effektiv förvaltning, skapar god offentlighetsstruktur och bidrar till att upprätthålla förtroende för kommunens verksamheter.

Det är nödvändigt att upprätta ändamålsenliga rutiner för tillsynen.

3.5 Arkiv hos förvaltningarna (förutom kommunstyrelsens) och bolagen

Tillämpas arkivreglementet av nämnder och företag?

Varje företag och nämnd har som kommunal myndighet ansvar för sina arkiv fullt ut om inte annat bestämts av fullmäktige. En bolagsstyrelse jämställs med myndighet i samband med hantering av allmänna handlingar.⁸ Ansvaret innebär att hänsyn tas till en ändamålsenlig

⁶ Kommunallagen 3:5.

⁷ Kommunallagen 6:25, punkt 3.

⁸ Sekretesslagen 1:9

arkivvård redan när en handling inkommer eller upprättas och oberoende av hur den lagras.⁹ Om handlingar ska bevaras ska de tas om hand på så sätt att ett bevarande kan garanteras. Det innebär att använda arkivbeständiga material och metoder, skapa möjligheter till återsökning på lång sikt och ha goda förvaringsmöjligheter. Arkivansvaret bör lämpligen delegeras åt tjänsteman med befogenheter att fördela personella och ekonomiska resurser.

Av de svar som inkommit från förvaltningarna anges att arkivansvar inte delegerats åt tjänsteman förutom hos barn- och utbildningsförvaltningen. Där ligger ansvaret hos förvaltningschefen och verksamhetscheferna.

Kommentar

Det är vanligt att personalen blandar ihop begreppen arkivredogörare med arkivansvarig. Som arkivansvarig uppfattas vanligtvis den vara som praktiskt arbetar med arkiven. Möjligen uppfattar förvaltningsansvariga att de arkivredogörare som finns även är arkivansvariga. Med ansvar följer att ha befogenhet att fördela resurser vilket sällan arkivredogörare har.

Föreskriven arkivredovisning

Varje nämnd ska upprätta dels en arkivbeskrivning, som på ett kortfattat sätt beskriver hur nämndens arkiv är organiserat och vilka slag av handlingar som kan finnas, och dels en arkivförteckning som fungerar som en innehållsförteckning som redovisar vad arkivet faktiskt innehåller.¹⁰

Arkivbeskrivningen ska vara aktuell och kortfattad samt finnas tillgänglig på de ställen dit allmänheten kommer t ex centrala förvaltningskontor där diarieföring sker.

Arkivbeskrivningar saknas överlag möjligen med undantag för barn- och utbildningsförvaltningen som har en inte full komplett.

Arkivförteckningen, som omfattar handlingar som ska bevaras, visar vilka handlingsserier som finns, vilken tid de omfattar och var de finns förvarade.

I jämförelse med hur det var vid den tidigare granskningen i Mora pågår nu förteckningsarbete i kommunarkivet. Äldre arkivleveranser från 1970- talet och framåt blir ordnade och förtecknade och det är mycket värdefullt.

Arkivförteckningar upprättas i kommunarkivet. Det förutsätter att arkiv överlämnas dit. Det är många förvaltningar som inte överlämnar arkiv till kommunarkivet utan de finns kvar i verksamheterna. Två förvaltningar, barn och utbildningsförvaltningen och stadsarkitektkontoret uppger att de har arkivförteckningar.

Ute i förvaltningarna sker inget särskilt förteckningsarbete. Ett problem är att förvaltningarna, på grund av utrymmesbrist, inte kan överlämna arkiv till kommunarkivet.

⁹ Arkivlagen § 5.

¹⁰ Arkivlagen § 6, punkt 2.

Därmed riskerar handlingarna att förbli oförtecknade. Enligt gällande regler inklusive de i arkivreglementet, ligger ansvaret hos varje förvaltning. Det är därför viktigt att dels se över utrymmesmöjligheterna för kommunarkivet att i fortsättningen ta emot arkiv och dels att arkivmyndigheten betonar var förteckningsansvaret ligger. En variant kan ju vara att överföra förteckningsansvaret till arkivmyndigheten där kunskapen finns men det förutsätter både ett regelbundet överlämnande och därmed möjligheter att ta emot arkiv.

Dokumenthanteringsplan med gallringsfrister

Varje nämnd ska också upprätta en dokumenthanteringsplan. Den visar samtliga allmänna handlingar med beskrivning hur de ska hanteras och om och när de ska gallras. Det är nämnden som beslutar om gallring.¹¹

I en dokumenthanteringsplan redovisas samtliga typer av handlingsslag som förekommer i förvaltningen. Här anges gallringsfrister vilket innebär att det framgår när en handling kan förstöras. Genom dokumenthanteringsplanen ser man vilka handlingar som ska bevaras och därmed vilka handlingar som ska förtecknas enligt ovan. Dokumenthanteringsplanen är ett styrdokument som vägleder personalen om hur de ska hantera sina handlingar, ett insynsdokument för allmänheten i vilket de kan se vilka allmänna handlingar som förekommer och dokumenthanteringsplanen är vidare ett beslutsunderlag för nämnden att fatta beslut om gallring. Dokumenthanteringsplanen får nog ses som ett nyckeldokument för att få dokumenthanteringen att fungera.

Dokumenthanteringsplaner och därmed beslut om gallring finns men inte i alla förvaltningar.

Beslutade

Kommunstyrelsen	2007 (ekonomi saknas)
Barn- och utbildningsförvaltningen	2009
Socialförvaltningen	2009
Stadsarkitektkontoret	1995
Kulturförvaltningen	1995 med kompletteringar

Arbete pågår:

Tekniska förvaltningen

Saknas:

Mora Strand AB

¹¹ Mora kommuns arkivreglemente § 5.

Moravatten AB

Har inte svarat:

MoraParken

Kommentar

När det gäller olika begrepp inom dokumenthanteringen är det inte helt enkelt för personalen att veta vad som är vad. Missuppfattningar är vanliga och det vanliga är att dokumenthanteringsplanen betraktas som en arkivförteckning. Det talar för fler interna utbildningsinsatser.

4. Slutkommentarer

4.1 Revisionell bedömning

Har kommunen följt de rekommendationer som lämnades vid den förra granskningen?

Arkivreglementet är uppdaterat och inbegriper idag också de kommunala bolagen. Det har delgivits övriga förvaltningar och bolag. En lämplig åtgärd hade nog också varit en muntlig förankring.

2002 delade Rättviks kommun och Mora kommuns bygdearkiv på en arkivarietjänst. Revisionen rekommenderade i den tidigare rapporten att ta vara på den kompetens som fanns hos bygdearkivet. Den person som då avsågs har fått lämna bygdearkivet för att arbeta för kommunstyrelsen och kommunarkivet. Delvis berodde detta på att den ordinarie personalen vid bygdearkivet, som varit sjukskriven en längre period, kommit tillbaka. För kommunarkivet har det självklart inneburit en kompetenshöjning men rekommendationen från revisionen gällde mer att närma kommunarkivets verksamhet med bygdearkivets i syfte att få tillgång till arkivkompetens men också att se kommunarkivet som en kulturell resurs. Idag finns ingen sammanhållning mellan dessa institutioner. Var och en lyder under varsin förvaltning. Det finns naturligtvis inget krav på samordning men det är angeläget att påpeka att ett närmande till bygdearkivet och kulturförvaltningen borde kunna stärka arkivfunktionens status som kulturinstitution. Bygdearkivet har godkända arkivlokaler medan däremot kommunarkivets lokaler är mer tveksamma med hänsyn till säkerheten.

Uppfyller kommunstyrelsen som kommunens arkivmyndighet arkivlagens krav?

Med en kommunarkivarie anställd på 50 % har en viss kompetenshöjning skett. Denne är i egenskap av kommunarkivarie även i Rättviks kommun fullt sysselsatt. Hennes arbetsuppgifter består till stor del att ordna och förteckna arkiv i kommunarkivet. Rutiner kring överlämnande av arkiv har förbättrats och arkiv som inte varit förtecknade sedan de inkom har förtecknats. Rutiner för tillträde till arkivlokalen har blivit mer kontrollerade. Kommunarkivariens tid räcker inte till för att verka ute i förvaltningarna i någon högre grad

även om det förekommer. Kontakterna med förvaltningarna är sporadiska och de upplevs att i stort sköta sig själva. Kommunarkivarien tycker att hon kunnat märka en viss ökning av efterfrågan på hennes tjänster ute i förvaltningarna. Med hänsyn till att kommunarkivariens medarbetare har begränsad anställningstid finns det en risk för att kommunarkivariens kompetens inte kommer att tas till vara utan hon hänvisas till att utföra, visserligen viktiga, men enklare uppgifter på bekostnad av få möjlighet att arbeta förebyggande och strategiskt med arkivmyndighetens uppdrag.

Tillsyn är egentligen det enda lagbundna uppdrag arkivmyndigheten har. Arkivmyndigheten utövar ingen tillsyn. Begreppet tillsyn kan uppfattas negativt då inspektioner normalt inte uppskattas. Syftet är emellertid att värna de allmänna handlingarna för medborgarna. Tillsyn borde kunna ses som ett sätt att säkerställa goda rutiner en slags intern kontroll om man så vill. Arkivmyndigheten kan lösa detta på flera sätt antingen genom externt utförande eller internt. Om kommunarkivarien ska genomföra tillsyn är det lämpligt att uppdraget initieras av arkivmyndighetens arkivansvarige. Det är vidare viktigt att praktiska förutsättningar ges för att utföra uppdraget. En planerad och pedagogiskt utförd tillsyn borde vara till fördel för att dels bygga upp ett nätverk inom kommunen och dels att bättre förankra kunskap om arkiv och dokumenthantering hos förvaltningarnas personal.

Arkivmyndigheten har idag ingen bild av hur den totala arkivsituationen ser ut i kommunen och det är viktigt inför en framtida planering av nya arkivförvaringsmöjligheter, som börjar bli angelägen, då kommunarkivets lokaler är fyllda.

Uppfyller kommunernas nämnder kraven i arkivlagen på ett tillfredsställande sätt?

Nämnderna måste tydligare delegera arkivansvaret genom beslut. Det är normalt förvaltningschefen som bör vara arkivansvarig och som i sin tur organiserar ansvarsfördelningen inom förvaltningen. Anledningen till att det idag saknas formellt utsedda arkivansvariga kan bero på okunskap om vad arkivansvar innebär. Det formella ansvaret förbises och istället uppfattas att den som har arkivansvar utför det praktiska arbetet, d v s arkivredogöraren. Det hade möjligen varit lämpligt med muntlig information i samband med att arkivreglementet fastställdes i fullmäktige 2005. Då hade man också kunnat uppmana nämnderna att utse arkivansvariga. Arkivmyndigheten har ett uppföljningsansvar som ingår i tillsynsuppdraget.

Förvaltningarna och verksamheterna utanför kommunstyrelsens ansvarsområde sköter i hög grad sig själva. De överlämnar knappt några arkiv till arkivmyndigheten beroende på att det inte finns utrymme i kommunarkivet. Inom ramen för den här granskningen ingår inte att kontrollera till exempel förvaringsmöjligheter. Det är därför oklart om arkiv förvaras ändamålsenligt. Då ingen tillsyn utövas av arkivmyndigheten har inte heller arkivmyndigheten svar på detta. Vad som framkommit under granskningen är att gallring förekommer och har förekommit utan gallringsbeslut. Särskilt saknas gallringsbeslut i bolagen.

Dokumenthanteringsplaner med gallringsfrister är nyckeldokument för en fungerande dokumenthantering. De förvaltningar och bolag som saknar gallringsbeslut skall snarast

åtgärda det. I annat fall är risken stor att gallring sker utan hänsyn till arkivlagens kriterier. Gallring är ett ingrepp i insynsrätten och gallring utan föregående beslut är tjänstefel.

Föreskrivna dokument som arkivbeskrivningar och arkivförteckningar saknas i de flesta förvaltningar. Eftersom syftet med dessa dokument är att värna insynsrätten och möjliggöra återsökning av allmänna handlingar på lång sikt så är det angeläget att de upprättas. Av arkivreglementet framgår att förvaltningarna själva ansvarar för att dessa dokument upprättas. Praxis är att de upprättas i kommunarkivet när arkiv inkommer dit. Eftersom väldigt få förvaltningar levererar arkiv till kommunarkivet och kunskapen kring arkivförteckningar och arkivbeskrivningar är liten så saknas i allmänhet dessa med undantag för barn- och utbildningsförvaltningen som för övrigt har en organisation kring arkivverksamheten.

Det finns i princip arkivredogörare inom varje förvaltning. Antalet växlar men vad de ska göra är inte självklart för alla. Det behövs därför en tydligare arbetsbeskrivning. Inom en förvaltning som socialförvaltningen där arkivbildningen genom lagstiftningen är förhållandevis styrd uppfattar arkivredogörarna att arbetsuppgifterna är tydliga. Hos övriga verkar uppdraget oklart. Det ligger i arkivansvaret att se till att arkivredogörarna får den utbildning som fordras och utrymme i tid vid sidan av andra arbetsuppgifter.

Uppmaningar och rekommendationer med anledning av denna rapport återfinns i sin helhet i den inledande sammanfattningen.