



Granskning av arkivhantering

Rapport

Söderhamns kommun

KPMG AB

2021-10-14

Antal sidor 11



Söderhamns kommun
Granskning av arkivhantering

2021-10-14

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Inledning/bakgrund	3
2.1	Syfte, revisionsfråga och avgränsning	3
2.2	Revisionskriterier	4
2.3	Metod	4
3	Lagstiftning	5
3.1	Arkivlagen	5
4	Resultat av granskningen	6
4.1	Styrdokument	6
4.2	Organisation	7
4.3	Arkivhantering, gallring och tillsyn	8
4.4	E-arkiv	9
5	Slutsats och rekommendationer	10

1 Sammanfattning

Vi har av Söderhamns kommuns förtroendevalda revisorer fått i uppdrag att granska kommunens arkivhantering. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2021.

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsen och samtliga nämnder har en ändamålsenlig arkivhantering.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är kommunstyrelsen och samtliga nämnder till viss del har en ändamålsenlig arkivhantering.

Vi bedömer att arkivreglementets endast till viss del är aktuellt och ändamålsenligt, då ingen revidering eller aktualitetsprövning av reglementet genomförts på 30 år. Befintliga styrdokument tydliggör uppdrag och ansvar för arkivhantering och gallring på ett till viss del ändamålsenligt sätt. Detta anges i arkivreglementet, men det saknas både arkivbeskrivning och arkivförteckning för de flesta nämnder.

Det finns till viss del en ändamålsenlig organisation för arkivhantering. Vi kan konstatera att det skiljer sig mellan förvaltningarna och vi ser en risk i att arkivfrågorna inte prioriteras och får det fokus som det bör. Vilket kan leda till mer arbete med rensning och gallring vid slutarkivering eller att rensning och gallring sker på ett felaktigt sätt.

Vi bedömer att samtliga nämnderna överlag uppfyller sina åtaganden enligt gällande arkivreglemente och att allmänna handlingar överlag hanteras enligt de grunder som gäller för en ändamålsenlig arkivvård och gallring enligt arkivlagen och Riksarkivets föreskrifter.

Arkivmyndigheten uppfyller inte sina åtaganden enligt gällande arkivreglementet. Till exempel har ingen tillsyn genomförts mot nämnderna, vilket är arkivmyndighetens uppgift enligt arkivreglementet och gällande lagstiftning.

Det pågår arbete med att skapa ett e-arkiv i ärendehanteringssystemet Ciceron, som ska fungera som närarkiv lokalt på förvaltningarna. Samtidigt pågår ett gemensamt projekt för digital långtidslagring/slutarkiv för hela Hälsingland. Ansvarig för arbetet för Söderhamns kommun är kommunens digitaliseringsstrateg.

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen och samtliga nämnder att

- revidera arkivreglementet.
- ta fram verksamhetsspecifika informationshanteringsplaner.
- ta fram arkivbeskrivning och arkivförteckningar i de fall det inte finns.
- säkerställa att arkivmyndigheten genomför regelbundna tillsynsbesök hos nämnderna.

2 Inledning/bakgrund

Vi har av Söderhamns kommuns förtroendevalda revisorer fått i uppdrag att granska kommunens arkivhantering. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2021.

För att få kvalitet, sökbarhet, användbarhet och integrering av den dokumentation som skapas måste man ha en god offentlighetsstruktur och en effektiv arkiv- och dokumenthantering. Hanteringen av informationen, de allmänna handlingarna, måste på olika sätt kvalitetssäkras. Informationen dokumenterar olika skeenden - vad som beslutades, hur man handlade och vad som sades och utfördes.

Arkivlagen (1990:782) utgår från bestämmelser i tryckfrihetsförordningen och från offentlighetsprincipen. I arkivlagen fastslås att myndigheternas arkiv är en del av det nationella kulturarvet och att arkiven ska bevaras, hållas ordnade och vårdas så att de tillgodoser rätten att ta del av allmänna handlingar, tillgodoser behovet av information för rättsskipning och förvaltningen samt forskningens behov. Arkivvården i kommunen är inte enbart en angelägenhet för den centrala arkivfunktionen. Ansvaret är fördelat mellan fullmäktige, kommunens arkivmyndighet, respektive nämnd och styrelse. Fullmäktige får meddela föreskrifter om arkivvården enligt arkivlagens 16 §. Med anledning av ovanstående drar kommunens revisorer slutsatsen i sin riskanalys, att kommunens arkivhantering behöver granskas.

2.1 Syfte, revisionsfråga och avgränsning

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsen och samtliga nämnder har en ändamålsenlig arkivhantering.

Granskningen har besvarat följande revisionsfrågor:

- Finns beslutade styrdokument som tydliggör uppdrag och ansvar för arkivhantering?
- Är arkivreglementet aktuellt och ändamålsenligt?
- Finns en ändamålsenlig organisation för arkivhantering?
- Hanteras allmänna handlingar enligt de grunder som gäller för en ändamålsenlig arkivvård enligt arkivlagen och Riksarkivets föreskrifter?
- Uppfyller arkivmyndigheten och samtliga nämnderna sina åtaganden enligt gällande arkivreglemente?
- Lägesbeskrivning av arbetet med e-arkiv.

Granskningen avgränsas till år 2021 och avser kommunstyrelsen och samtliga nämnder.



Söderhamns kommun
Granskning av arkivhantering

2021-10-14

2.2 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller

- Kommunallagen 6 kap § 6
- Arkivlagen (1990:782)
- Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)
- Riksarkivets föreskrifter
- Tillämpbara interna regelverk och policys

2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudier av arkivreglemente
- Intervjuer och avstämningar med ansvariga tjänstepersoner på kommunstyrelsen och samtliga nämnder.

Samtliga intervjuade och kontaktpersoner för arkivfrågor har erbjudits att faktakontrollera rapporten.

3 Lagstiftning

3.1 Arkivlagen

Arkivlagen (1990:782) utgår från bestämmelser i tryckfrihetsförordningen och från offentlighetsprincipen. I arkivlagen fastslås att myndigheternas arkiv är en del av det nationella kulturarvet och att arkiven ska bevaras, hållas ordnade och vårdas så att de tillgodoser rätten att ta del av allmänna handlingar, tillgodoser behovet av information för rättsskipning och förvaltningen samt forskningens behov. Arkivvården i kommunen är inte enbart en angelägenhet för den centrala arkivfunktionen. Ansvaret är fördelat mellan fullmäktige, kommunens arkivmyndighet, respektive nämnd och styrelse. Fullmäktige får meddela föreskrifter om arkivvården enligt arkivlagens 16 §.

Arkivmyndigheter ska enligt arkivlagen finnas inom den kommunala förvaltningen för tillsynen av myndigheter inom organisationen. Kommunstyrelsen är arkivmyndighet i kommunen, om inte kommunfullmäktige har utsett någon annan nämnd eller styrelse till arkivmyndighet.

Den kommunala arkivmyndigheten ska se till att juridiska personer som avses i 2 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) fullgör sina skyldigheter.

I arkivlagen 5 § anges att som grund för arkivvården skall myndigheterna vid registreringen av allmänna handlingar ta hänsyn till dess betydelse för en ändamålsenlig arkivvård, och vid framställningen av handlingar använda materiel och metoder som är lämpliga med hänsyn till behovet av arkivbeständighet.

Enligt § 6 ingår i arkivvården att myndigheten ska

1. organisera arkivet på ett sådant sätt att rätten att ta del av allmänna handlingar underlättas,
2. Upprätta dels en arkivbeskrivning som ger information om vilka slag av handlingar som kan finnas i myndighetens arkiv och hur arkivet är organiserat, dels en systematisk arkivförteckning,
3. Skydda arkivet mot förstörelse, skada, tillgrepp och obehörig åtkomst,
4. avgränsa arkivet genom att fastställa vilka handlingar som skall vara arkivhandlingar
5. verkställa föreskriven gallring i arkivet.

När det gäller gallring anger arkivlagen 10 § att vid gallring av allmänna handlingar ska det alltid beaktas att arkiven utgör en del av kulturarvet.

4 Resultat av granskningen

4.1 Styrdokument

Arkivreglemente för Söderhamns kommun beslutades av kommunfullmäktige 1991-12-21, § 206 och gäller för den kommunala arkivvården i Söderhamns kommun. Reglemente gäller för kommunfullmäktige och kommunens myndigheter. Med myndigheter avses i reglementet kommunstyrelsen och övriga nämnder, kommunfullmäktiges revisorer samt andra kommunala organ med självständig ställning. I reglementet anges att kommunstyrelsen är kommunens arkivmyndighet.

I arkivreglementet anges att varje myndighet ansvarar för att dess arkiv bildas och vårdas i enlighet med bestämmelserna i arkivlagen och vad som i övrigt anges i arkivreglemente. Hos myndigheten skall finnas en arkivansvarig som har att bevaka arkivfrågorna hos myndigheten och som svarar för kontakten mellan myndigheten och arkivmyndigheten. Utöver bör det enligt reglementet finnas personal som svarar för de praktiska arkivvårdande insatserna (arkivredogörare).

I reglementet anges även att varje myndighet ska senast vid slutet av 1995 ha upprättat en arkivbeskrivning och arkivförteckning. Av arkivbeskrivningen ska framgå myndighetens organisation och arbetsuppgifter, olika slag av handlingar som finns i arkivet och hur arkivet är organiserat, vilka gallringsregler som tillämpas samt vem eller vilka som ansvarar för myndighetens arkivvård. Arkivförteckningen ska utgöra en förteckning över de handlingar som ingår i arkivet.

I intervjuerna framkommer att frågan om nytt arkivreglemente i nuläget endast finns som ett tjänstemannaförslag och ännu inte är väckt på ett politiskt plan.

Enligt arkivreglementet ska varje myndighet skall upprätta en plan som beskriver myndighetens handlingar och hur dessa hanteras (dokumenthanteringsplan). Inom kommunen har dokumenthanteringsplanerna ersatts av informationshanteringsplaner, då flödet av information inte enbart utgörs av papper och dokument.

Handlingar som inte skall tillhöra arkivet, skall fortlöpande rensas eller på annat sätt avskiljas från arkivhandlingarna. I reglementet anges även att myndigheterna beslutar, efter samråd med arkivmyndigheten, om gallring av handlingar i sitt arkiv, såvida ej annat följer av lag eller förordning. När arkivhandlingar inte längre behövs för den löpande verksamheten hos en myndighet kan de, efter överenskommelse med arkivmyndigheten, överlämnas till arkivmyndigheten för fortsatt vård. Av dokumenthanteringsplanen bör framgå när så skall ske.

I gällande arkivreglemente anges att "Varje myndighet skall senast vid utgången av år 1995 ha upprättat sådan arkivbeskrivning och arkivförteckning".

När det gäller informationshanteringsplaner ser det olika ut mellan nämnderna. Arbetet med att förbereda en processbaserad diarieplan utifrån samrådsgruppens Klassa 2.1¹ har påbörjats. Det framkommer i intervjuerna att det tidigare har saknats

¹ Informationsklassning som hjälper verksamheten att välja rätt åtgärder för att skydda information. För att förenkla kommuners och regioners genomförande av informationsklassningen har SKR tagit fram verktyget KLASSA.

dokumenthanteringsplaner för kommunstyrelsen och nämnderna, men att kommunstyrelsen beslutade om en kommunövergripande dokumenthanteringsplan 2017.

Enligt uppgift arbetar kommunstyrelsen med att ta fram en uppdaterad informationshanteringsplan, arbetet ska vara klart för beslut senast i mars 2022. Bygg- och miljönämnden beslutade om informationshanteringsplan 2020-12-22 § 103, planen ses över varje år eller direkt vid större förändringar i plan och bygglagen, miljöbalken och livsmedelslagen med mera som påverkar verksamhetsutövningen. För omvårdnadsnämndens del har en inventering av processerna påbörjats. Det finns en gällande dokumenthanteringsplan för nämnden, men den är dock inte uppdaterad.

4.1.1 Bedömning

Vi bedömer att arkivreglementet endast till viss del är aktuellt och ändamålsenligt, då ingen revidering eller aktualitetsprövning av reglementet genomförts på 30 år. Exempelvis omnämns dokumenthanteringsplaner i reglementet, ett begrepp som numera inte används i kommunen. Det hänvisas även till "senast vid utgången av år 1995", vilket vi anser är för långt bakåt i tiden för ett gällande regemente. Vi rekommenderar därför att arkivreglementets revideras.

Vi anser att varje nämnd bör ha en egen informationshanteringsplan för att säkerställa en korrekt hantering av verksamhetens handlingar. Vi rekommenderar de styrelser och nämnder som inte har en aktuell informationshanteringsplan att ta fram verksamhetsspecifika informationshanteringsplaner.

Vi bedömer att befintliga styrdokument tydliggör uppdrag och ansvar för arkivhantering och gallring på ett till viss del ändamålsenligt sätt. Detta anges i arkivreglementet, men vi kan dock konstatera att det saknas både arkivbeskrivning och arkivförteckning för de flesta myndigheterna. Vi rekommenderar styrelsen och samtliga nämnder att ta fram arkivbeskrivning och arkivförteckning i de fall det inte redan finns.

4.2 Organisation

Inom kommunstyrelsens förvaltning finns kommunens arkiv. På kommunarkivet arbetar två personer. Nämnderna skickar handlingar från sina närarkiv till kommunarkivet för slutarkivering. Enligt uppgift sker det en löpande dialog mellan förvaltningarna och kommunarkivet under året.

I arkivreglementet anges att det hos varje myndighet ska finnas en arkivansvarig som har att bevaka arkivfrågorna hos myndigheten och som svarar för kontakten mellan myndigheten och arkivmyndigheten. Utöver bör det enligt reglementet även finnas personal som svarar för de praktiska arkivvårdande insatserna, arkivredogörare.

Av intervjuer och avstämningar framkommer att det pågår ett antal omorganisationer i kommunen, men att det ser olika ut på förvaltningarna hur arbetet organiserats. Samtliga förvaltningar har dock en kontaktperson för arkivfrågor. Inom bygg och miljönämnden arbetar en person inom administrationen med gallring och arkivering i mån av tid. Medan omvårdnadsnämnden har en arkivansvarig och en arkivadministratör, som är anställd på 25 %.

4.2.1 Bedömning

Vi bedömer att det till viss del finns en ändamålsenlig organisation för arkivhantering. Vi kan konstatera att det skiljer sig mellan förvaltningarna och vi ser en risk i att arkivfrågorna inte prioriteras och får det fokus som det bör. Det kan leda till mer arbete med rensning och gallring vid slutarkivering eller att rensning och gallring sker på ett felaktigt sätt.

Vi bedömer att samtliga nämnderna överlag uppfyller sina åtaganden enligt gällande arkivreglemente.

4.3 Arkivhantering, gallring och tillsyn

Enligt arkivreglementet ska varje myndighet skall upprätta en plan som beskriver myndighetens handlingar och hur dessa hanteras (dokumenthanteringsplan). Handlingar som inte skall tillhöra arkivet, skall fortlöpande rensas eller på annat sätt avskiljas från arkivhandlingarna. I reglementet anges även att myndigheterna beslutar, efter samråd med arkivmyndigheten, om gallring av handlingar i sitt arkiv, såvida ej annat följer av lag eller förordning. När arkivhandlingar inte längre behövs för den löpande verksamheten hos en myndighet kan de, efter överenskommelse med arkivmyndigheten, överlämnas till arkivmyndigheten för fortsatt vård.

Under 2020 genomfördes en inventering av Söderhamns kommuns arkiv av en arkivkonsult. I rapporten beskrivs nuläget i arkiven och arbetet framåt med digitalisering av arkiv och handlingar. Sammanlagt inventerades 14 arkiv, varav åtta nämnder, två bolag, en skola och centralarkivet.

Enligt uppgift har samtliga nämnder har ett närarkiv som finns på respektive förvaltning. Kontaktpersonerna för arkivfrågor sköter kontakten med arkivmyndigheten (kommunstyrelsen) i samband med att handlingar ska skickas till slutarkivet. Enheterna inom förvaltningarna skickar in avslutade akter direkt till ansvarig efter rensning. Det ansvarige kontaktar sedan kommunarkivet för vidare leverans

Vad gäller överflyttning till slutarkiv avvaktar nämnderna kommunens inköp och implementering av ett e-arkiv för slutarkivering. Det som nu arkiveras i befintliga system kommer att överföras till det nya slutarkivet efter översyn och gallring.

Enligt uppgift finns det undantag från de beslutade gallringsreglerna, med en bedömning om att pappershandlingar ska sparas efter skanning. Vissa handlingstyper måste alltid sparas på papper efter skanning. Det rör sig om handlingar som enligt lag eller motsvarande ska vara utformade på ett särskilt sätt, exempelvis egenhändigt undertecknade, vilket gör att de kan förlora sitt bevisvärde i ett inskannat format.

I intervjuerna framkommer även att det under en tid varit rörigt när det gäller arkivering av handlingar. Vid flytt av verksamhet hittades handlingar från 1970-talet och framåt som inte hade lämnats över till slutarkivet. Även införandet av GDPR och hantering av personuppgifter har medfört problem med arkivering, då mycket enligt uppgift har varit eftersatt inom arkivering och dokumenthantering.

Enligt arkivreglementet ska arkivmyndigheten besöka nämnderna för att kontrollera att de följer arkivreglementet och gällande lagstiftning. I intervjuerna framkommer dock att det inte har förekommit eller planeras för några sådana besök.

4.3.1 Bedömning

Vi bedömer att allmänna handlingar överlag hanteras enligt de grunder som gäller för en ändamålsenlig arkivvård och gallring enligt arkivlagen och Riksarkivets föreskrifter.

Vi bedömer inte att arkivmyndigheten uppfyller sina åtaganden enligt gällande arkivreglementet. Till exempel har ingen tillsyn genomförts mot nämnderna, vilket är arkivmyndighetens uppgift enligt arkivreglementet och gällande lagstiftning.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att säkerställa att arkivmyndigheten genomför regelbundna tillsynsbesök hos nämnderna.

4.4 E-arkiv

Enligt den lägesbeskrivning av arbetet med e-arkiv som har framkommit i granskningen, består arbetet av två delar. Dels pågår arbetet med att skapa ett e-arkiv i ärendehanteringssystemet Ciceron, som ska fungera som närarkiv lokalt på förvaltningarna. Samtidigt pågår ett gemensamt projekt för digital långtidslagring/slutarkiv för hela Hälsingland. Ansvarig för arbetet för Söderhamns kommun är kommunens digitaliseringsstrateg.

I det Hälsingegemensamma projekt för ett gemensamt slutarkiv skulle man gå till upphandling under hösten 2021, men arbetet har försenats. Det finns dock synpunkter på att om kommunerna i Hälsingland har tillgång till e-arkivet Ciceron, kan man på så sätt undvika en upphandling av ett gemensamt slutarkiv och långtidförvaring. Frågan har dock inte behandlats/utretts tillräckligt ännu.

I detta arbete är det enligt uppgift varje kommun som måste producera sina egna avställningsfiler, vilket innebär ett omfattande arbete. Ett e-arkiv är enbart en robust databas som är enkel att byta ut om informationen är korrekt paketerad.

Utifrån det som har framkommit i samband med granskningen framkommer att arbetet med e-arkiv är i ett inledande skede.

5 Slutsats och rekommendationer

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är kommunstyrelsen och samtliga nämnder till viss del har en ändamålsenlig arkivhantering.

Vi bedömer att arkivreglementets endast till viss del är aktuellt och ändamålsenligt, då ingen revidering eller aktualitetsprövning av reglementet genomförts på 30 år. Befintliga styrdokument tydliggör uppdrag och ansvar för arkivhantering och gallring på ett till viss del ändamålsenligt sätt. Detta anges i arkivreglementet, men det saknas både arkivbeskrivning och arkivförteckning för de flesta nämnderna.

Det finns till viss del en ändamålsenlig organisation för arkivhantering. Vi kan konstatera att det skiljer sig mellan förvaltningarna och vi ser en risk i att arkivfrågorna inte prioriteras och får det fokus som det bör. Vilket kan leda till mer arbete med rensning och gallring vid slutarkivering eller att rensning och gallring sker på ett felaktigt sätt.

Vi bedömer att samtliga nämnder överlag uppfyller sina åtaganden enligt gällande arkivreglemente och att allmänna handlingar överlag hanteras enligt de grunder som gäller för en ändamålsenlig arkivvård och gallring enligt arkivlagen och Riksarkivets föreskrifter.

Arkivmyndigheten uppfyller inte sina åtaganden enligt gällande arkivreglementet. Till exempel har ingen tillsyn genomförts mot nämnderna, vilket är arkivmyndighetens uppgift enligt arkivreglementet och gällande lagstiftning.

Det pågår arbete med att skapa ett e-arkiv i ärendehanteringssystemet Ciceron, som ska fungera som närarkiv lokalt på förvaltningarna. Samtidigt pågår ett gemensamt projekt för digital långtidslagring/slutarkiv för hela Hälsingland. Ansvarig för arbetet för Söderhamns kommun är kommunens digitaliseringsstrateg.

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi kommunstyrelsen och samtliga nämnder att:

- revidera arkivreglementet.
- ta fram verksamhetsspecifika informationshanteringsplaner.
- ta fram arkivbeskrivning och arkivförteckningar i de fall det inte finns.
- säkerställa att arkivmyndigheten genomför regelbundna tillsynsbesök hos nämnderna.



Söderhamns kommun
Granskning av arkivhantering

2021-10-14

Datum som ovan

KPMG AB

Mikael Lindberg
Certifierad kommunal revisor

Frida Hald
Kommunal revisor

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument. Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.