

SUNDSVALLS KOMMUN
Revisorerna

2021-11-08

Till Kommunstyrelsen

För kännedom Kommunfullmäktiges presidium
Samtliga nämnder

Granskning av arkivhantering

KPMG har på uppdrag av kommunens revisorer granskat arkivhanteringen.

Revisionen önskar att kommunstyrelsen lämnar synpunkter på de slutsatser som finns redovisade i rapporten senast den 1 mars 2022. Av svaret bör det framgå vilka eventuella åtgärder som ska vidtas och när de beräknas vara genomförda.

Svaret kan skickas till lena.medin@kpmg.se.

För Sundsvalls kommuns revisorer


Rodney Engström
Ordförande

DocuSigned by:

Olle Åkerlund
Vice ordförande



Granskning av arkivhantering

Rapport

Sundsvalls kommun

KPMG AB

2021-11-08

Antal sidor 11



Sundsvalls kommun
Granskning av arkivhantering

2021-11-08

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 (1990:782)	5
4	Resultat av granskningen	6
4.1	Styrdokument	6
4.2	Organisation	7
4.3	Arkivvård och gallring	8
4.4	Arkivmyndighetens tillsyn	9
5	Slutsats och rekommendationer	11



Sundsvalls kommun
Granskning av arkivhantering

2021-11-08

1 Sammanfattning

Vi har av Sundsvalls 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 att kommunstyrelsen och samtliga nämnder i huvudsak har en ändamålsenlig arkivhantering.

Vi bedömer att det finns en ändamålsenlig organisation för arkivhantering. Vi kan dock konstatera att det inte finns något arkivreglemente. Vi anser att kommunstyrelsen ska verka för att kommunfullmäktige kan fastställa ett arkivreglemente. Reglementet bör innehålla bland annat en beskrivning av arkivvård och arkivmyndighet, se vidare i arkivlagen. Det finns däremot andra beslutade styrdokument som tydliggör uppdrag och ansvar för arkivhantering och gallring.

Det pågår ett arbete med att ta fram informationshanteringsplaner för respektive nämnd. I informationshanteringsplanerna beskrivs hur handlingstypen ska hanteras samt om det ska bevaras eller när en eventuell gallring ska ske. Under hösten 2021 och våren 2022 kommer samtliga nämnder enligt uppgift att ha fattat beslut om en informationshanteringsplan.

Allmänna handlingar hanteras till största del enligt de grunder som gäller för en ändamålsenlig arkivvård och gallring enligt arkivlagen och Riksarkivets föreskrifter.

Arkivmyndigheten genomför en ändamålsenlig tillsyn och samtliga nämnderna uppfyller sina åtaganden på ett ändamålsenligt sätt.

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

— ta fram förslag till arkivreglemente, för fastställande av kommunfullmäktige (se avsnitt 4.1.1)



Sundsvalls kommun
Granskning av arkivhantering

2021-11-08

2 Inledning/bakgrund

Vi har av Sundsvalls 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 kommunen 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 och gallring?
- Är arkivreglementet aktuellt och ändamålsenligt?
- Finns en ändamålsenlig organisation för arkivhantering?
- Hanteras allmänna handlingar enligt de grunder som gäller för en ändamålsenlig arkivvård och gallring enligt arkivlagen och Riksarkivets föreskrifter?
- Uppfyller arkivmyndigheten och samtliga nämnderna sina åtaganden enligt gällande arkivreglemente?

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



Sundsvalls kommun
Granskning av arkivhantering

2021-11-08

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, policys och beslut

2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudier av regler för hantering av allmänna handlingar i Sundsvalls kommunkoncern, strategi för långsiktig informationsförvaltning och införande av e-arkiv samt informationshanteringsplaner
- Intervjuer med berörda tjänstemän däribland arkivarier, registratorer, förvaltningschefer och sektionschef för servicecenter administration.
- Besök på kommunarkivet och samtal med personalen

Samtliga intervjuade har erbjudits att faktakontrollera rapporten.



Sundsvalls kommun
Granskning av arkivhantering

2021-11-08

3 Lagstiftning

3.1 Arkivlagen (1990:782)

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 ska meddela föreskrifter om arkivvården enligt arkivlagens 16 §.

Arkivmyndigheter ska enligt arkivlagen finnas inom den kommunala förvaltningen för tillsynen av att 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 ska 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.



Sundsvalls kommun
Granskning av arkivhantering

2021-11-08

4 Resultat av granskningen

4.1 Styrdokument

I Sundsvalls kommun finns inget arkivreglemente. I förarbetena till arkivlagen beskrivs att kommunfullmäktige ska utfärda arkivreglementen för kommunens nämnder och styrelser. De flesta reglementen bygger på det normalreglemente som riksarkivet utfärdat på regeringens uppdrag. Enligt arkivlagen får kommunfullmäktige få meddela föreskrifter om arkivvården enligt arkivlagens 16 §, detta kan regleras i ett arkivreglemente. Det ska enligt arkivlagen finnas en arkivmyndighet inom den kommunala förvaltningen för tillsynen inom organisationen. Kommunstyrelsen är arkivmyndighet i kommunen, om inte kommunfullmäktige har utsett någon annan nämnd eller styrelse till arkivmyndighet.

Strategi för långsiktig informationsförvaltning och införande av e-arkiv är fastställt av kommunfullmäktige 2017-02-27 § 31. Syftet med dokumentet är att beskriva Sundsvalls kommuns strategi för att säkerställa en effektiv informationsförsörjning och ett långsiktigt bevarande av kommunens information i en i framtiden heldigital förvaltning med e-arkiv. Det ska enligt strategin vara enkelt att använda, arkivera, söka och återanvända information, oavsett var och hur information lagras och var i livscykeln den befinner sig

Styrdokumentet *Regler för hantering av allmänna handlingar i Sundsvalls kommunkoncern* är fastställt i kommunfullmäktige i juni 2010. Dokumentet innehåller delar av det som brukar ingå i ett arkivreglemente, till exempel, arkivering och redovisning av arkiv, arkivmyndighetens ansvar och gallring av allmänna handlingar.

Enligt arkivlagen och kommunens styrdokument ska varje myndighet upprätta en informationshanteringsplan som visar hur myndighetens verksamhet dokumenteras och hur dokumenten tas omhand. Informationshanteringsplaner främjar effektivitet, kvalitet och säkerhet i informationshanteringen och möjliggör en mer ordnad arkivbildning. Dessutom tillgodoser den fler av de krav som arkivlagen ställer på myndigheten.

Enligt uppgift pågår det ett arbete med att ta fram informationshanteringsplaner för respektive nämnd. I informationshanteringsplanerna beskrivs hur dokumentet ska hanteras samt om det ska bevaras och när en eventuell gallring ska ske. Arkivarierna på kommunarkivet är ett stöd för förvaltningarna i arbetet med att ta fram planer. Under hösten 2021 och våren 2022 kommer samtliga nämnder enligt uppgift att ha fattat beslut om en informationshanteringsplan.



Sundsvalls kommun
Granskning av arkivhantering

2021-11-08

4.1.1 Bedömning

Vi kan konstatera att det inte finns något arkivreglemente. Vi anser att kommunfullmäktige bör fastställa ett arkivreglemente, med en beskrivning av arkivvård, arkivmyndighet med mera som regleras av arkivlagen, för att tydliggöra och formalisera det kommunövergripande ansvaret och respektive myndighets ansvar. Vi rekommenderar kommunstyrelsen att ta fram förslag till arkivreglemente, för fastställande av kommunfullmäktige.

Vi bedömer att det i övrigt finns beslutade styrdokument som tydliggör uppdrag och ansvar för arkivhantering och gallring.

4.2 Organisation

I dokumentet *Regler för hantering av allmänna handlingar i Sundsvalls kommunkoncern* anges att kommunstyrelsen är arkivmyndighet i Sundsvalls kommun. Inom kommunstyrelsen är arkivet organiserat under Servicecenter administration. På kommunarkivet arbetar fyra arkivarier, varav en med fokus mot e-arkiv. Det finns även en informell uppdelning bland arkivarierna utifrån behov, för att vara ett stöd till förvaltningarna när det gäller framtagandet av informationshanteringsplaner samt en arkivarie som arbetar med inriktning mot fysiska arkiv och inventering av handlingar i närarkiv eller ute på förvaltningarna. Som stöd i kommunarkivets arbete finns ytterligare sex personer som arbetar som arkivassistenter, med olika typer av anställningsgrad och anställningsform.

Enligt styrdokumenterna ska kommunkoncernens myndigheter ansvara för att allmänna handlingar hanteras i enlighet med lag, kommunfullmäktiges riktlinjer och dessa regler. För bevakning och initiativ liksom verkställighetsåtgärder i frågor som rör hanteringen av allmänna handlingar enligt dessa regler ska varje myndighet utse minst en dokument- och arkivansvarig. I den dokument- och arkivansvariges uppgifter ingår att:

- samordna arbete med upprättande och uppdaterande av dokumentplan,
- ansvara för att åtgärder som framgår av dokumentplanen verkställs
- årligen till arkivmyndigheten redogöra för hur myndighetens dokumenthantering utvecklas i förhållande till fullmäktiges riktlinjer
- följa upp handlingsplaner för utveckling av myndighetens dokumenthantering

Inom nämnderna ligger ansvaret för arkivfrågor enligt uppgift i regel på registrator. I vissa fall finns det även någon person till inom förvaltningen som arbetar med dessa frågor.

Kommunarkivet, vilket även är kommunens slutarkiv finns fysiskt placerat i kommunhuset. Förutom kommunarkivet finns det närarkiv på flera förvaltningar. De är arkivansvariga på respektive förvaltning som kontaktar kommunarkivet när det är dags för leverans från närarkiv till slutarkiv.

4.2.1 Bedömning

Vi bedömer att det finns en ändamålsenlig organisation för arkivhantering.



Sundsvalls kommun
Granskning av arkivhantering

2021-11-08

4.3 Arkivvård och gallring

Inom kommunarkivet arbetar några av de anställda mer med det fysiska arkivet i kommunhuset. I kommunarkivet finns en äldre del med handlingar från den tiden då kommunen bestod av landskommuner. Det har genom åren gjorts många omflyttningar i arkivet. Enligt uppgift är det svårt att hitta i den äldre delen av arkivet och det underlättar om man har arbetat en lång tid i kommunen.

I kommunarkivet finns ungefär 5 200 hyllmeter. I intervjuerna framkommer att det är viktigt att utrymmet i arkivet utnyttjas på rätt sätt, så att arkivet ska kunna ta emot de handlingar som överlämnas från verksamheterna. I anslutningen till kommunarkivet finns det fyra depåer, tre i kommunhuset och en i kulturmagasinet. Depån i kulturmagasinet förvarar kommunens äldsta handlingar lättillgängliga för forskare. Det finns ingen depå som enbart syftar till att förvara leveranser för senare slutarkivering. Leveranser ställs in i depå för slutarkivering på en gång. Enligt uppgift är det idag trångt i depåerna, det har dock genomförts ett arbete med att ställa ihop handlingar. Det förekommer en minskning i leveranser av gallringsbara handlingar på papper och leveranserna av bevarande handlingar ligger på en jämn nivå.

I intervjuerna framkommer att en stor del av arbetet inom kommunen numera sker digitalt och att det inom vissa nämnder inte finns så mycket handlingar kvar i närarkivet. Inom de några nämnder har en omställning av arbetet genomförts och från och med 2019 arkiveras inga pappershandlingar, förutom till exempel protokoll. I och med att handläggarna jobbar mer digitalt kommer det inte in så mycket handlingar i pappersform. Dokumenten sparas i tre år och eftersom det enligt uppgift scannas in, kan pappersdokumenten gallras efter tre år. Det finns även en plan hos nämnderna att i framtiden ingå i kommunens e-arkiv.

Det pågår enligt uppgift även dialog med kommunarkivet och förvaltningarna om digitaliseringen av handlingar samt att förvaltningarna tar hjälp av kommunarkivet vid revidering av informationshanteringsplaner och upphandling av nya system.

I intervjuerna framkommer att det finns en eftersläpning av ordnandet och förtecknandet av handlingar. Det håller dock på att åtgärdas genom systemet Visual Arkiv för att göra arkivhanteringen mer traditionellt. Programmet är mer anpassad till förtecknandet av arkiv än den tidigare lösningen som använts. Tidigare har kommunarkivet tagit fram en analog arkivförteckning på papper samt en egenutvecklad accessdatabas, men pågår ett arbete med att föra över det digitalt till Visual Arkiv.

Utifrån det som har framkommit i intervjuerna fungerar överlämningen av handlingar till slutarkivet bra. Den förvaltning som vill lämna över handlingar kontaktar kommunarkivet och sedan bestäms vilken dag överlämningen ska genomföras. Överlämningarna från respektive förvaltning sker ungefär en gång per år, med något undantag. Vid större flyttar av handlingar eller vid projektavslut besöker en representant från kommunarkivet aktuell verksamhet för att inventera det som ska överlämnas. För att få en uppfattning om vilken omfattning det handlar om och för att överlämningen ska bli så bra som möjligt.



Sundsvalls kommun
Granskning av arkivhantering

2021-11-08

Enligt uppgift fungerar samarbetet mellan förvaltningarna och kommunarkivet bra. Gamla handlingar som inte finns inskannade på förvaltningen kan handläggarna begära ut från kommunarkivet. När en sådan begäran görs inom miljökontorets ärenden skickas en kopia till administrationen på förvaltningen, som sedan lägger in handlingen i ärendehanteringssystemet.

Som ett led i att minska antalet närarkiv på förvaltningarna har enligt uppgift personalakter flyttats till kommunarkivets närarkivsservice. Det har tidigare förekommit tillbud i hantering av handlingar i personalakter. Numera har arkivet bra koll på vad som lånas ut och att det kommer tillbaka. Tidigare var det möjligt för vissa tjänstepersoner att gå in och hämta handlingar ur personalakterna, den möjligheten har tagits bort.

4.3.1 Bedömning

Vi bedömer att allmänna handlingar till största del hanteras enligt de grunder som gäller för en ändamålsenlig arkivvård och gallring enligt arkivlagen och Riksarkivets föreskrifter. Vi anser att det är viktigt att säkerställa kompetensen att söka fram handlingar i den äldre delen av kommunarkivet.

4.4 Arkivmyndighetens tillsyn

Syftet med arkivmyndighetens tillsyn är enligt uppgift att säkerställa att myndigheten hanterar sin information enligt bestämmelser i tryckfrihetsförordningen, arkivlagen och offentlighets- och sekretesslagen samt kommunens interna styrdokument rörande informationens långsiktiga hantering och bevarande.

När det gäller tillsynen från arkivmyndigheten, i det här fallet kommunarkivet inom kommunstyrelsen, sker årlig en tillsyn av någon verksamhet inom kommunkoncernen, inklusive kommunens bolag. Det finns en mall över hur tillsynen från arkivmyndigheten ska gå till. Ett resultat av tillsynen är enligt uppgift att avdelningarna inom förvaltningarna har blivit bättre på att diarieföra och att lämna in handlingar som ska arkiveras.

Tillsynsprocessen går till på följande sätt:

Förberedande utskick med diskussionsbilaga,

Samma diskussionsbilaga används vid varje tillsyn, endast några små justeringar görs utifrån vad som är relevant för respektive verksamhet. Ett antal veckor innan tillsynen skickar verksamheten tillbaka underlaget och de som ska genomföra tillsynen kan förbereda sig utifrån det som har skickats in.

Tillsyn och tillsynsrapport

Under själva tillsynen går tillsynsmyndigheten igenom diskussionsbilagan och ställer frågor som uppstått vid genomgång av underlaget från verksamheten. I tillsynen ingår också en besiktning av lokalerna. Sedan skrivs rapporten som verksamheten faktagranskar innan den slutligen färdigställs.



Sundsvalls kommun
Granskning av arkivhantering

2021-11-08

Åtgärdsplan/handlingsplan

Verksamheten skapar en handlingsplan för att åtgärda föreläggande och rekommendationer.

Under 2021 har tillsyn genomförts av ett kommunalt bolag och under 2019 genomfördes en tillsyn av kultur- och fritidsnämndens informationsförvaltning. Inom ramen för granskningen kommer vi inte att ta upp tillsynen av det kommunala bolaget.

Tillsynen resulterade i en tillsynsrapport från kommunarkivet med förelägganden och rekommendationer. Till exempel angavs att en informationshanteringsplan skulle antas och att förvaltningen skulle leverera och gallra enligt beslutad informationshanteringsplan. Det angavs även att ansvarsrollen rörande myndighetens informationshantering behövde förtydligas.

Som svar på tillsynsrapporten skapade förvaltningen en handlingsplan för att åtgärda föreläggande och rekommendationer. Som slutord anger förvaltningen att skriftliga rutiner och kartläggningar endast är en del av ett väl fungerande informationshanterings- och arkivarbete. Förvaltningen kommer att behöva arbeta vidare med att utbilda och informera personalen ute i verksamheterna för att rutinerna ska fungera i vardagen. Detta är ett kontinuerligt och långsiktigt arbete.

I intervjuerna framkommer att det sker en löpande dialog med kommunarkivet och verksamheterna. Tillsynsuppdragen har genom åren varit mer av rådgivningskaraktär. Det har även förekommit att verksamheter har kontaktat kommunarkivet för att få hjälp och rådgivning med att strukturera upp arkivhanteringen inom förvaltningen.

4.4.1 Bedömning

Vi bedömer att arkivmyndigheten genomför en ändamålsenlig tillsyn och samtliga nämnderna uppfyller sina åtaganden på ett ändamålsenligt sätt.



Sundsvalls kommun
Granskning av arkivhantering

2021-11-08

5 Slutsats och rekommendationer

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

Vi bedömer att det finns en ändamålsenlig organisation för arkivhantering. Vi kan dock konstatera att det inte finns något arkivreglemente. Vi bedömer att kommunfullmäktige bör fastställa ett arkivreglemente, med en beskrivning av arkivvård, arkivmyndighet med mera som regleras av arkivlagen. Det finns däremot beslutade styrdokument som tydliggör uppdrag och ansvar för arkivhantering och gallring.

Det pågår ett arbete med att ta fram informationshanteringsplaner för respektive nämnd. I informationshanteringsplanerna beskrivs hur dokumentet ska hanteras samt om det ska bevaras eller när en eventuell gallring ska ske. Under hösten 2021 och våren 2022 kommer samtliga nämnder att ha fattat beslut om en informationshanteringsplan.

Allmänna handlingar hanteras till störst del enligt de grunder som gäller för en ändamålsenlig arkivvård och gallring enligt arkivlagen och Riksarkivets föreskrifter.

Arkivmyndigheten genomför en ändamålsenlig tillsyn och samtliga nämnderna uppfyller sina åtaganden på ett ändamålsenligt sätt.

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

— ta fram förslag till arkivreglemente, för fastställande i kommunfullmäktige. (4.1.1)

Datum som ovan

KPMG AB

DocuSigned by:
Lena Medin
9CB391F9DD1D41B...
Lena Medin
Certifierad kommunal revisor

DocuSigned by:
Frida Hald
71F69B2C773B423...
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.