

Projekt ScanArkiv

Förstudie kring kommungemensam arkivorganisation
med tillhörande e-Arkiv

Fördjupad förstudierapport 2017-09-29

Bjuvs kommun

Höganäs kommun

Hörby kommun

Klippans kommun

Landskrona stad

Lunds kommun

Perstorps kommun

Simrishamns kommun

Sjöbo kommun

Tomelilla kommun

Trelleborgs kommun

Ystads kommun

Åstorps kommun

Ängelholms kommun

Örkelljunga kommun

Projektleddare

Matthias Lindgren (50 %) Lunds kommun

Paul Bergström (50 %) Landskrona stad

Styrgrupp

Boel Kvist (ordf.) Landskrona stad

Claes Jarlvi Klippans kommun

Frida Beijer Perstorps kommun

Helén Odéen Sjöbo kommun

Jesper Jacobsson Lunds kommun

Johan Linander Tomelilla kommun

Martin Fransson Höganäs kommun

Mats Carlsson Simrishamns kommun

Mats Ulfwinger Ängelholms kommun

Mattias Johansson Ystads kommun

Merih Özbacı Åstorps kommun

Mikael Daxberg Hörby kommun

Staffan Roos Örkelljunga kommun

Susan Elmlund Bjuvs kommun

Ulrika Hedberg Trelleborgs kommun

Innehållsförteckning

1. Projekt ScanArkiv	3
1.1 Vad är ett e-Arkiv?	3
1.2 Kan kommunerna strunta i e-Arkiv?	4
1.3 Lagstiftning gällande arkiv	5
2. Förutsättningar för samarbete	7
3. Olika samverkansformer	8
3.1 Sydarkivera – ett redan befintligt samarbete	9
3.2 Kommungemensamma avtal	12
3.2.1 Samverkansavtal	12
3.2.2 Tekniskt samarbete	12
3.3 Bolag	14
3.4 Gemensam nämnd	14
3.5 Kommunalförbund i egen regi	15
3.5.1 Direktion	16
3.5.2 Fullmäktige med styrelse	16
3.6 Rekommendation gällande samverkansform	17
4. Förbund med gemensam förvaltning och e-Arkiv	18
5. Organisation och bemanning	19
6. Kostnader för ett gemensamt kommunalförbund	22
7. Sammanfattning	23

1. Projekt ScanArkiv

Denna rapport har till syfte att förklara varför kommuner i Skåne tillsammans bör ta ett samlat grepp kring e-Arkivfrågan. Vad innebär då e-Arkivfrågan?

Historisk sett har kommunerna hanterat papper i sin administration vilket med tiden slutarkiverats i kommunens centralarkiv. Den digitala utvecklingen har dock ställt kommunerna inför stora utmaningar. Att hantera och arkivera elektronisk information är ett komplext åtagande då det gäller att planera för hur informationen ska arkiveras och förvaltas in i framtiden. Många kommuner, och framförallt då mindre kommuner, har svårt att bära kostnader, bygga upp förvaltning och tillräcklig kunskap kring ett e-Arkiv. Genom att samverka flera kommuner emellan kan vi fördela kostnader, bygga upp en gemensam förvaltning kring e-Arkivet och bidra med olika slags kompetens – på ett rättssäkert sätt!

Projekt ScanArkiv är ett interkommunalt samarbete som inleddes sommaren 2016 och som genom en förstudie undersökt möjligheterna att skapa en skånsk arkivorganisation med tillhörande e-Arkiv. Ett fortsättningsprojekt inleddes under sommaren 2017 i form av en fördjupad förstudie. Syftet med förstudierapporten är att skapa ett beslutsunderlag kring en samarbetsform vilket politiker och beslutsfattare ska kunna ta ställning till.

Läs mer om Projekt ScanArkiv på www.lund.se/scanarkiv

1.1 Vad är ett e-Arkiv?

LITE KORT OM PROBLEMET KOMMUNERNA STÅR INFÖR

Sedan urminnes tider har människan bevarat information på olika sätt. Samhället står nu inför en digital revolution där papper som medium trängs undan av elektronisk information. Fortfarande skrivs dock denna elektroniska information ut på papper och arkiveras i kommunens centralarkiv. Ska det vara så? Eftervärlden bör istället kunna ta del av handlingarna digitalt? Många kommuner saknar idag ett system och en organisation som kan ta hand om informationen till eftervärlden. Samtidigt ökar e-samhällets krav på tillgänglighet och signalerar att morgondagens människor vill kunna ta del av allmänna handlingar digitalt. Avsaknaden av e-Arkiv tvingar även kommunerna att hålla liv i föråldrade verksamhetssystem som står och kostar licenspengar och kostnad för serverdrift enbart för att upprätthålla lagkrav för lagring och eftersökning av information. Informationen hade istället kunnat lagras på ett strukturerat och kostnadseffektivt sätt i ett e-Arkiv. Dessutom kommer EU:s nya dataskyddsförordning att träda i kraft 2018. Den ersätter PuL och kommer att ställa ännu tydligare krav på hur personuppgifter ska hanteras i myndigheternas IT-system. Genom e-arkivet kan kommunerna bibehålla en god offentlighetsstruktur i hela informationskedjan.

SYSTEM OCH ORGANISATION FÖR BEVARANDE

I ett e-arkiv lagras och hanteras digital information från nämndernas verksamhetssystem. Det behövs för att vi ska kunna upprätthålla medborgarnas lagstadgade rätt att ta del av allmänna handlingar. e-Arkiv är också en lösning för att komma till rätta med e-samhällets ökade krav på myndigheters digitala tillgänglighet och effektivitet. E-arkivet ska både kunna leva upp till lagstiftningens villkor och tillhandahålla ett digitalt funktionellt system över tid. För att uppnå det krävs en organisation med olika kompetenser - en förvaltning som kan utreda och förbereda leveranser av information till e-Arkivet och säkerställa handlingarnas hantering och autenticitet över tid.

FRÅN VERKSAMHETEN TILL ARKIVMYNDIGHETEN

I e-Arkivet är handlingarna frikopplade från de verksamhetssystem i vilka de skapades. Därför finns en del likheter med kommunens centralarkiv som lyder under arkivmyndigheten vilken ansvarar för handlingarnas slutarkivering. Varje nämnd ansvarar själv för sina handlingar, oavsett om de är upprättade på papper eller i digital form. Handlingar som kommunarkivet tar emot övergår i arkivmyndighetens ägo. Det betyder att pappershandlingar ordnas, förtecknas och blir sökbara i arkivhyllan. Den information som strukturerats upp i verksamhetssystemen måste på ett liknande sätt hamna på rätt plats i e-Arkivet så att den kan eftersökas och läsas – så uppfyller vi offentlighetslagstiftningen och skapar en god offentlighetsstruktur.

TEKNIKEN ÄR INTE BAKÅTKOMPATIBEL

Digital information, filer och dokument, skapas och byggs upp av 0:or och 1:or. För att kunna läsa dokument och filer behövs både teknisk utrustning och mjukvara. Mjukvara som med tiden behöver bytas ut och uppdateras i linje med den tekniska utvecklingen. Samtidigt ska all den information som lagras i e-Arkivet kunna återsökas och återskapas. Därför behöver kommunerna utveckla metoder för att säkerställa att man inte riskerar ”låsa in” informationen i gamla obsoleta system. E-arkivet ska därför bara tillåta öppna, pålitliga filformat och programvaror.

1.2 Kan kommunerna strunta i e-Arkiv?

JO, DET KOSTAR MED E-ARKIV, MEN...

En fråga som ofta uppstår när e-Arkiv lyfts fram som nödvändigt för att säkra den framtida dokumenthanteringen är att det är förenat med en högre kostnad som pappersarkivering inte varit beroende av. Detta går hand i hand med den tekniska utvecklingen vilken förändrat vårt arbetssätt och förutsättningarna för att hantera, bearbeta och använda digital information. Denna utveckling har pågått under några decennier och det är nog ingen överdrift att påstå att samhället inte kommer att återvända till enbart pappershantering. Myndigheter har en skyldighet att arkivera information, oberoende om det är ett pappersdokument eller en

digital fil - detta då arkivlagstiftningen är teknikneutral. Även om ett e-Arkiv kostar pengar, måste denna kostnad jämföras vad det idag kostar att hålla IT-system tillgängliga. E-Arkivkostnader är, jämfört med IT-kostnader i övrigt, en relativt blygsam kostnad.

Idag arbetar kommuner inte tillräckligt strategiskt för att nå en fullgod struktur på sin information och skapa tydliga rutiner för gallring i verksamheternas IT-system. I de fall denna hantering inte är fullgod kan e-Arkivet vara lösningen, då systemet i sig har en inbyggd struktur för att ta emot handlingar och dessutom har funktioner för gallring. Genom EU:s nya dataskyddslagstiftning kommer tillsynsmyndigheten Datainspektionen att ställa helt andra krav på arbetet med informationssäkerheten hos kommunerna och döma ut böter (sanktionsavgifter) mot myndigheter som inte följer lagstiftningens intentioner. Detta är onödiga kostnader som kommunen kan undvika genom att investera i ett e-Arkiv.

KAN VI INTE SKRIVA UT ALLT PÅ PAPPER ISTÄLLET?

Alltmer information som upprättas i kommunen eller inkommer dit hanteras digitalt. Medborgarna har en rätt att kunna ta del av informationen digitalt. Att skriva ut handlingar på papper istället är att frångå rätten att ta del av allmänna handlingar i Tryckfrihetsförordningen och innebär även i förlängningen att kommuner hade behövt bygga fler magasin för alla handlingar, vilket är både kostnadskrävande och kontraproduktivt. Hanteringen av all digital information i vårt e-samhälle ställer också krav på tillgänglighet och service. Den digitala tekniken gör hanteringen av informationen mer komplex. Ett digitalt ärende kan bestå av olika typer av format, t ex PDF/A-filer (kontorsdokument), JPEG-filer (bilder), MPEG-filer (rörliga bilder) och MP3-filer (ljud). Viss information kan således inte bevaras annat än genom digital lagring. Att skriva ut handlingarna på papper kan försämra både sökmöjligheter och informationssammanställningar och riskera informationsförluster. Det är därför viktigt att ha en strategi för informationen i hela kedjan, från det att handlingen skapas till att den levereras till och förvaltas av e-Arkivfunktionen.

ONÖDIGT RISKERA DYRA KOSTNADER I FRAMTIDEN

Skjuts kostnaderna för ett e-Arkiv på framtiden, föreligger risken att inaktuell information fortsatt får ligga kvar i verksamhetssystem, vilket dels riskerar att splittra arkivens ursprung (proveniens), och dels försvåras överblicken kring vilka handlingar som är verksamhetens och vilka som ska tillhöra arkivmyndigheten. En förskjutning av kostnaderna riskerar även att belasta kommunens skattebetalare högre i framtiden, i och med ökade arkiveringskostnader. En växande informationsmängd innebär också en risk att gallringsbeslut fattas felaktigt för att spara utrymme, vilket innebär icke önskvärda konsekvenser för allmänhetens rätt att ta del av allmänna handlingar.

1.3 Lagstiftning gällande arkiv

ARKIVLAGEN

Arkivfunktionen har en omfattande lagstiftning. I arkivlagen (1990:782) ges bestämmelser som ska tillämpas både av stat och kommun. Portalparagrafen (3 §) sammanfattar arkivlagen

på ett tydligt sätt. Den stadgar att myndigheternas arkiv är en del av det nationella kulturarvet. Myndigheternas arkiv ska bevaras, hållas ordnade och vårdas, så att de tillgodoser

- rätten att ta del av allmänna handlingar,
- behovet av information för rättskipningen och förvaltningen, och
- forskningens behov.

Vidare regleras i arkivlagen hur ansvaret för arkivvården ska fördelas i kommunen. I regel fungerar kommunstyrelsen som arkivmyndighet och dess funktion har två viktiga uppgifter:

- att utöva tillsyn över hur kommunens myndigheter och företag bedriver sin arkivvård (7 §), och
- att ta emot handlingar för förvaring i kommunens arkiv (9 och 14 § §)

OFFENTLIGHETSPRINCIPEN

Att kunna ta del av allmänna handlingar (handlingar som förvaras vid en myndighet) regleras i tryckfrihetsförordningen:

”Till främjande av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning, skall varje svensk medborgare ha rätt att taga del av allmänna handlingar” (2 kap 1 §)

ATT SKYDDA KÄNSLIGA UPPGIFTER

All information är inte offentlig i kommunen. Det kan t ex gälla känsliga uppgifter som rör en anställd, uppgifter i skolans elevhälsovårdsjournaler eller patientuppgifter i vård- och omsorgsnämndens material. Genom offentlighets- och sekretesslagen (2009:400, OSL) är vissa handlingar sekretesskyddade. Samma lag reglerar även vad som ska registreras hos en myndighet. Utöver OSL finns även annan lagstiftning som vägleder kommunen i att hantera känsliga uppgifter, t ex socialtjänstlagen, patientdatalagen, personuppgiftslagen (PuL) samt efter den 25 maj 2018 Dataskyddsförordningen.

NY DATASKYDDSFÖRORDNING

Genom ett EU-direktiv träder dataskyddsförordningen i kraft den 25 maj 2018. Den ersätter personuppgiftslagen och kommer på ett tydligare sätt reglera bla hur personuppgifter får hanteras i verksamheternas IT-system. Det blir betydligt tuffare krav på att uppgifter inte får finnas kvar längre tid i systemet än absolut nödvändigt. Överträdelser mot detta kan komma att leda tillsanktionsavgifter. Detta kommer driva på behovet av e-Arkiv under arkivmyndighetens kontroll, främst för att denna åtgärd möjliggör för de kommunala myndigheterna att både följa såväl dataskyddsförordningen som arkivlagens intentioner.

TEKNIKNEUTRAL LAGSTIFTNING

Arkivlagstiftningen gör ingen åtskillnad mellan analoga och digitala handlingar. Detta är väldigt viktigt att ta hänsyn till när arkivmyndigheten hanterar och tar emot en mängd olika handlingar som inte längre används i den löpande verksamheten. Även arkivmyndigheten

måste därför vara anpassad till att både kunna arkivera papper och digitala handlingar. Detta ställer höga krav på rätt kompetens, inte minst när det gäller hanteringen av den elektroniska informationen.

2. Förutsättningar för samarbete

E-ARKIV I EGEN REGI – BARA FÖR STÖRRE KOMMUNER

För större kommuner som har en arkivmyndighet med specialkompetens finns möjligheter att förvalta och sköta ett eget e-Arkiv. Ett sådant exempel är Helsingborg som upphandlat ett e-arkiv som produkt eftersom man redan har en stor IT-organisation som kan sköta driften av systemet. Därtill har Helsingborgs stadsarkiv specialistkompetenser anställda som IT-arkivarie och tillsynsarkivarier för att kunna hantera informationsutredningar, leveranser och förberedelser i hela informationens livscykel - från att den upprättas till att den hamnar i e-Arkivet. För övriga mindre kommuner skulle ett inköp av ett e-Arkiv som produkt kräva ett antal nya tjänster. Därutöver tillkommer behovet och kostnader för konsulter som kan behöva sättas in vid omfattande leveranser. I exemplet nedan ges en kostnadsmässig bild av hur det skulle kunna se ut.

Tabell 1. Uppskattade kostnader för e-Arkiv och tillkommande bemanning, exempel Lund.

Lund	Tjänster/bemanning	Kostnad per år
e-Arkiv	Produkt (Tjänst)	485 902 kr (avtal 5 år) 249 381 kr (avtal 5 år))
Bemanning	2,5 nya tjänster	1 493 520 kr
Konsulter	1-2 leveranser per år	300 000 kr
Totalt		2 279 422 kr/år

Källa/förklaring: Kalkylen gäller 2017 års siffror samt för produkt och är framtagen i förstudien "Projekt ScanArkiv". Siffrorna ska tolkas som minimibelopp i någon mån då andra kringkostnader skulle kunna tänkas uppstå. Den tillkommande bemanningen är exempel från Linköping: IT-arkivarie, projektledare samt chefsresurs. I löneberäkningen har tagits hänsyn till sociala avgifter. Konsultkostnaden bör ses som en minimikostnad beroende på verksamhetssystemets komplexitet och storlek. Stadsarkivets nuvarande budget är inte inräknad i tabellen, för närvarande 1 970 400 kr/år (personalkostnad= 1 058 400 kr/år samt kostnader magasin mm Arkivcentrum Syd= 921 000 kr/år).

DETTA KAN VI JU FAKTISKT GÖRA TILLSAMMANS!

Att implementera ett e-Arkiv är ett komplicerat åtagande som inte låter sig göras utan noga eftertanke. Studeras den kommunala verkligheten så står det klart att det saknas både ekonomiska och personella resurser att skapa en arkivmyndighet inom varje kommun som kan implementera och förvalta ett e-Arkiv över tid. Stora synergieffekter skapas om kommuner i stället går samman i arbetet med ett e-Arkiv.

3. Olika samverkansformer

UTMANINGARNA MED E-ARKIV

Ett flertal möjligheter finns för införskaffandet av e-Arkiv för en kommun eller flera kommuner tillsammans. Sedan 2013 har Kommentus Inköpscentral (SKI) hos Sveriges kommuner och landsting (SKL) erbjudit kommuner och landsting att genom ett ramavtal upphandla tjänster och produkter inom e-Arkiv. Att upphandla e-Arkiv som *tjänst* innebär att kommunen hyr en mjukvara och låter leverantören drifva e-Arkivet. Detta passar i regel mindre kommuner med en liten IT-organisation. Upphandlas ett e-Arkiv som *produkt* så sköter kommunen installationen och driften själv i den egna IT-miljön. Detta lämpar sig i regel hos större kommuner med en mer utbyggd IT-organisation och etablerad teknisk infrastruktur. Väljer kommuner att göra ett gemensamt avrop kan detta ske inom ramen för ett samverkansavtal eller gemensam nämnd. Ett nybildat kommunalförbund kan i egenskap av juridisk person avropa från SKL:s kommande ramavtal. Att bygga en teknisk bevarandelösning själv är också ett alternativ, även om det inte är i de tekniska lösningarna som den stora kostnaden ligger, utan i den organisation som behövs för att förvalta, drifva och ta emot leveranser till e-Arkivet.

EXPERTIS BEHÖVS

Att plocka ut information från ett verksamhetssystem och leverera till ett e-Arkiv kan innebära komplexa utmaningar. Information i verksamhetssystem innehåller en mängd olika typer av handlingar och format som kan vara kopplade till ärenden. Ofta är det strukturerad information som är länkad till olika dokument och handlingar, t ex textdokument, inskannade dokument, register, databaser, foton, filmer och ljud. Dessutom är handlingarna kopplade till annan hjälpinformation för att kunna förstå dess funktion, ungefär som registret i en pärm (metadata). All denna information måste mappas rätt i e-Arkivet så att den kan eftersökas, läsas och förstås. Därtill ska informationen även konverteras till stabila och öppna filformat. Att leverera information till ett e-Arkiv kan därför ta tid och är ett arbete som bör bedrivas i projektform, främst då det är förenat med förberedelser och informationsutredningar, systemets storlek och komplexitet, informationsmängd och om aktuellt systemet är föreberett för e-Arkiv. Vid upphandlingar av kommande system är det oerhört viktigt att ställa krav på systemets möjligheter att överföra informationen så att systemet är anpassat för att leverera till ett e-arkiv och uppfyller kraven i offentlighetslagstiftningen.

KRITERIER FÖR SAMVERKAN KRING E-ARKIV

Det som bör prioriteras är att skapa en organisation med olika kompetenser som både kan förvalta och utveckla e-Arkivet. När organisationen är på plats och kompetensen finns i de viktiga frågorna kan arbetet inriktas på att hitta rätt teknisk lösning. En gemensam arkivorganisation blir då en helhetslösning för kommunerna tillsammans.

För att hitta en lämplig samverkanform har förstudien undersökt/identifierat olika förutsättningar att samverka kring. De alternativ som lyfts fram har varit genom *egen drift*,

samverkansavtal, tekniskt samarbete, gemensam nämnd, bolag eller i form av ett *kommunalförbund*. Förstudien har även undersökt förutsättningarna att gå in i *redan befintligt samarbete*. De föreslagna samverkansformerna har vägts mot högt ställda kriterier för att svara mot följande övergripande krav:

- ☐ Demokrati och öppenhet
- ☐ Lagstiftning och rättssäkerhet
- ☐ Effektiv och långsiktigt hållbar förvaltning/organisation
- ☐ Ekonomiskt hållbara kostnader
- ☐ Tydlig myndighetsutövning/myndighetsfunktion

Utifrån projektets slutsatser har följande krav ställts på val av samverkansform:

- att hålla nere kostnader genom solidarisk fördelning kommuner emellan
- att kunna bedriva myndighetsutövning genom en kommungemensam förvaltning
- att ha en odelad arkivmyndighet som ligger i linje med arkivlagen, offentlighets- och sekretesslagen, personuppgiftslagen och EU:s kommande dataskyddsförordning
- att ha en arkivmyndighet med ansvar för vård, tillsyn och utlämnande
- att kunna hålla isär gränsdragningen mellan arkivmyndigheten och de kommunala myndigheterna

3.1 Sydarkivera – ett redan befintligt samarbete

I ett par angränsande län till Skåne har sedan 2015 Kommunalförbundet Sydarkivera bedrivit verksamhet och sedan senaste årsskiftet har fyra skånska kommuner gått in i Sydarkivera. Förbundet erbjuder sina medlemmar ett e-Arkiv och fungerar i grunden som digital arkivmyndighet, men medlemmarna har även möjlighet att avtala om förvaltning av pappersarkiv som anslutande tjänst.

Syftet bakom Sydarkiveras idé utgår från nyttorna med en gemensam arkivorganisation. Ett samarbete där kostnader fördelas solidariskt mellan samverkande medlemmar. Förbundet insåg tidigt det nödvändiga med att först bygga upp en organisation och därpå en teknisk lösning. Man har nu en professionell organisation på plats med kunniga och kompetenta medarbetare. Att man valde ett kommunalförbund beror på behovet av en funktionell och laglig verksamhet som dessutom är stabil och långsiktigt hållbar. Som kommunalförbund är Sydarkiveras förvaltning uppbyggd kring förbundsfullmäktige och förbundsstyrelse för att få viktiga organisationsfrågor förankrade på högsta politiska nivå. Arkivmyndighetsfunktionen är delad gentemot medlemmarna vilket innebär att Sydarkivera som arkivmyndighet har

ansvar för tillsyn och överlämnade elektroniska arkiv medan respektive förbundsmedlems arkivmyndighet ansvarar för det egna pappersarkivet.¹

För sina i nuläget 18 medlemmar erbjuder förbundet e-arkivering vilket möjliggörs genom det arkivsystem som genom politiskt beslut togs i drift under 2017. Verksamheten är uppbyggd på tre ben och utgörs av områdena Råd och stöd, Tillsyn samt Gemensamt arkivsystem (bevarandeplattform med labbmiljö). Sedan bildandet 2015 har Sydarkivera även arbetat aktivt gentemot sina medlemmar via utbildningar, workshops, informationsträffar och temadagar.²

Nedan ges en bild av vad det kostar för varje kommun inom Projekt ScanArkiv att ansluta sig till Sydarkivera. Efter tabellen hittar du en redogörelse för vilka tjänster som ingår i ett medlemskap.

Tabell 2. Uppskattade kostnader per år för medlemskap i Sydarkivera. Om varje kommun själv inträder och behåller sin nuvarande bemanningssituation.

Kommun	Invånare	Medlemsavgift	Personalkostnader	Totalkostnad
Bjuv	15 330	413 910	38 405**	452 315
Höganäs	25 929	700 083	470 400*	1 170 483
Hörby	15 378	415 206	51 206**	466 412
Klippan	17 352	468 504	535 920*	1 004 424
Landskrona	44 878	1 211 706	1 086 960*	2 298 666
Lund	119 054	3 214 458	1 058 400*	4 272 858
Perstorp	7 374	199 098	38 405**	237 503
Simrishamn	19 406	523 962	268 380*	792 342
Sjöbo	18 888	509 976	487 200*	997 176
Tomelilla	13 341	360 207	507 360*	867 567
Trelleborg	44 314	1 196 478	504 000*	1 700 478
Ystad	29 611	799 497	507 360*	1 306 857
Åstorp	15 628	421 956	192 024**	613 980
Ängelholm	41 734	1 126 818	478 800*	1 605 618
Örkelljunga	9 977	269 379	362 880*	632 259
Totalt	438 194	11 831 238 kr	6 587 700 kr	18 418 938 kr

Källa/förklaring: Kalkylen omfattar Sydarkiveras beslutade anslutningsavgift för 2017 på 27 kronor per kommuninvånare. Det tillkommer även en inträdesavgift på 4 kr per kommuninvånare.

*Den nuvarande faktiska lönekostnaden som kommunen har för sin arkivfunktion.

**Den nuvarande schablonlönekostnad (med lönenivå 30 480 kr/mån) som annan personal i kommuner utan dedicerad personal tar i anspråk för att tillgodose arkivfunktionen.

¹ Se Arkivmyndighet – Vad gäller? www.sydarkivera.se

² www.sydarkivera.se

För medlemskap i Kommunalförbundet Sydarkivera ingår följande tjänster:

Medlemsavgift 27 kr per kommuninvånare. Inträdesavgift 4 kr per kommuninvånare.

I medlemsavgiften ingår följande bastjänster:

Råd och stöd: gäller för arkiv, informationshantering och informationssäkerhet. Innebär bl.a. rådgivning, utbildning, nätverksträffar, mallar för styrdokument, informationsplaner med säkerhetsklassning).

Gemensam arkivmyndighetsfunktion: tillsyn, gemensamma riktlinjer och granskning av gallringsbeslut.

Digitala arkivleveranser: utredning av olika typer av verksamhetssystem system och/eller informationstyper, leveransöverenskommelser hjälp med uttag och paketering i samband med leverans.

Gemensamt digitalt slutarkiv: förvaltning av bevarandeplattform, planering av bevarande för att säkerställa framtida läsbarhet, expertis om digitalt bevarande.

Ingår inte: Varje medlem får själv införa dokumenthanteringssystem, informationshanteringssystem och funktion för mellanarkiv. Man får också vårda sitt pappersbestånd samt hantera utlämnande av allmän handling. Mycket av detta kan man teckna avtal om tilläggstjänst för.

Nyttor och fördelar:

- Ett redan befintligt kommunalförbund med fullmäktige, styrelse och förvaltning.
- System för bevarande (e-Arkiv) synes vara på plats.
- Intresserade kommuner kan ansluta sig när som helst, efter avsiktsförklaring och erforderlig handläggningstid.
- Gemensamma resurser används kostnadseffektivt i förbundet.
- Redan framtagna metoder, modeller och mallar.
- Kostnaden för att ansluta är känd.

Nackdelar:

- Arkivmyndighetsrollen har inte den tydlighet som förväntas utifrån de krav som Projekt ScanArkiv identifierat för ett samarbete och som förutsätts i bl.a. kommande Dataskyddsförordning och annan relevant lagstiftning.
- Upplägget med en gemensam och en lokal arkivmyndighet riskerar att bygga in en otydlighet som kan verka motstridigt gällande arkivfunktionen.
- Ett kommunalförbund med spridning över ett alltför stort geografiskt område riskerar att skapa ineffektiviteter.
- En anslutning blir dyrare för flertalet intressent-kommuner. Det blir betydligt dyrare för en större kommun och något dyrare för en mindre kommun jämfört med att skapa ett skåniskt kommunalförbund.

3.2 Kommungemensamma avtal

Att samverka kring e-arkiv kan betyda att kommuner ingår avtal inom olika områden. Det kan t ex gälla frågor som rör:

- Metoder, verktyg och kravställning, t ex genom att ta fram metoder och analys för att kravställa och avropa ett e-Arkiv.
- Valet kring att skapa en lösare e-arkivfunktion att samverka kring i regionen, eller ett gemensamt e-Arkiv där man både samverkar kring lösning och drift.
- Vilka tekniska lösningar som ska gälla för e-Arkivet. Hur ska driften av systemet se ut och på vilken eller vilka platser ska detta skötas? Ska alla kommuner välja samma lösning?

3.2.1 Samverkansavtal

Samtliga eller några av deltagande kommuner skulle kunna ingå samverkansavtal rörande metoder, verktyg, kravställning, gallringsregler, processbeskrivningar mm. Nackdelen är att någon förvaltning kring arkivfrågorna inte skulle byggas upp, utan både arkivmyndighet och bemanning skulle kvarbli på respektive kommun. Det är svårt för enskilda kommuner att tillse att rätt kompetens finns för frågornas bedrivande.

Genom att det saknas en gemensam förvaltning under en och samma arkivmyndighet är risken att det saknas förutsättningar för att samverkan ska bli hållbar över tid. Det skulle dessutom behöva säkerställas att de individuella arkivmyndigheterna eller kommunala myndigheterna inte agerade i konflikt med samverkansavtalets intentioner. Den slutliga bedömningen är därför att det krävs en närmare samverkan, än ett samverkansavtal, för att nå beständighet över tid.

Nyttor och fördelar:

- Kommuner kan samverka kring metoder, verktyg, kravställning mm.
- Samordnade upphandlingar och val av tekniska lösningar.

Nackdelar:

- Gemensam förvaltning saknas.
- Arkivmyndigheterna finns fortfarande kvar i varje kommun och skapar inte den nödvändiga gränsdragning som behövs till de kommunala myndigheterna.
- Avsaknad av gemensam ensad myndighetsutövning.

3.2.2 Tekniskt samarbete

Ett tekniskt samarbete är också en form av samverkansavtal men utgår ifrån att samtliga arkivmyndighetsfunktioner, leveransförberedelser och anslutningar kvarstannar i den egna kommunen. Det utgår också ifrån att det endast är fråga om ett gemensamt införskaffande

och drift av ett bevarandesystem med mellan- och/eller slutarkivsfunktion.³ Ansvaret för bevarandesystemet läggs på en separat förvaltning som avgör *formerna* för leveranserna och informationen – inte dess innehåll. Ett verkligt exempel på ett tekniskt samarbete är R7e-arkiv som förvaltas av Region Örebro.

Ett tekniskt samarbete innebär både att i någon mån arkivfunktionen tudelas i en pappersdel och en digital del, men också att det förutsätts finnas kompetenser i varje enskild kommun – både hos arkivmyndigheterna och verksamheterna – att kunna hantera, d.v.s. förstå, värdera och förbereda, informationen på ett kostnadseffektivt, intresseneutralt och samordnat sätt.⁴ Detta har med tiden börjat fungera inom R7e-arkiv, där landsting och regioner är samarbetspartners⁵. Att motsvarande kompetenser skulle kunna komma på plats i kommunerna i närtid ser inte förstudien som troligt, med undantag i de riktigt stora kommunerna. De flesta kommuner har endast en förvaltande IT-miljö med slimmad personalorganisation, så sannolikt hade de flesta kommuner fått söka konsult hjälp för att vara en aktiv part i ett tekniskt samarbete, vilket innebär en hel del kostnader.

Förstudien har även tittat närmare på det relativt nyinstittade tekniska samarbetet mellan ett antal kommuner i Jönköpings län. Projektet har drivits av e-utvecklingsrådet i länet och organisationen är uppbyggd kring ett e-Arkiv, en central organisation samt lokala organisationer i varje kommun. Systemet har avropats från SKL:s ramavtal och ägs och förvaltas av den centrala organisationen med uppgift att förvalta e-Arkivet och att ta fram riktlinjer för e-arkivering. Själva arkivansvaret vilar dock fortfarande på varje lokal medlem som även ansvarar för att ha specialistfunktioner. I varje kommun måste det finnas en e-arkivsamordnare (kontaktperson), e-arkivarie (specialist) och e-arkivtekniker (deltar i leveransprojekt).⁶ Detta förutsätter alltså att varje kommun rustar för att kunna leverera till e-Arkivet.

Bedömningen är att ett tekniskt samarbete blir både dyrare och mer kortsiktigt än vad ett samarbete inom arkivområdet behöver. I någon mån skulle ett tekniskt samarbete kunna vara en del av en tänkbar slutlig lösning, t.ex. i fråga om driften av ett bevarandesystem tillsammans med exempelvis ett annat kommunalförbund, en större kommun eller en region.

Nyttor och fördelar:

- Gemensamt e-Arkiv.
- Kommuner kan samverka kring metoder, verktyg, kravställning mm.

Nackdelar:

- Gemensam förvaltning saknas. Dock kan, som R7e-arkiv visat, en informell förvaltning skapas, men vi tror inte detta är möjligt på kommunal nivå.

³ Det kan ju också i teorin innefatta ett tekniskt samarbete i driften av en arkivdepå för pappersbestånd.

⁴ Se bilaga 2 - Gallringsfrågans betydelse.

⁵ Uppgifter från före förvaltningsledaren Tobias Lundberg inom R7e-arkiv.

⁶ Projekt Gemensamt e-arkiv i Jönköpings län, Etapp 1. 2014-05-27. Presentation Samverkansgrupp FREDA (Webbsändning) 2017-09-01.

- Arkivmyndigheterna finns fortfarande kvar i varje kommun och skapar inte den nödvändiga gränsdragning som behövs till de kommunala myndigheterna.
- Avsaknad av gemensam ensad myndighetsutövning.

3.3 Bolag

En bolagisering hade inneburit att ett samägt bolag hade skapats med syfte att drifva och förvalta e-Arkivet samt möjligen också den övriga förvaltningen under arkivmyndigheten. Den mest uppenbara situationen att hantera vid en bolagisering är den myndighetsutövning som medföljer arkivmyndighetsskapet. En bolagisering hade krävt att arkivmyndighetsskapet antingen kvarstannat i respektive kommun eller att det för ändamålet hade inrättats en gemensam nämnd eller, hellre, ett kommunalförbund. Med tanke på ett sådant bolags arbetssituation, så vore det att föredra en arkivmyndighet framför flera.

En bolagisering lär aldrig ensam lösa kommunernas framtida behov att hantera sina arkiv. Däremot kan det kanske vara en intressant delösning. Det är en fråga som den politiska styrningen av ett redan instiftat samarbete skulle kunna utreda vidare.

Nyttor och fördelar:

- Möjlighet att kunna drifva och förvalta e-Arkiv och eventuellt även andra arkivtjänster genom ett samägt bolag.
- Gemensamma resurser kan användas mer kostnadseffektivt.

Nackdelar:

- Gemensam förvaltning finns, men denna kommer att arbeta mot flera arkivmyndigheter utan ensad styrning. Det är inte heller säkert att dagens arkivfunktion kommer att vara tillräcklig som bolagets uppdragsgivare.
- Arkivmyndigheterna finns fortfarande kvar i varje kommun och skapar inte den nödvändiga gränsdragning som behövs till de kommunala myndigheterna.
- Avsaknad av gemensam ensad myndighetsutövning.

3.4 Gemensam nämnd

En gemensam nämnd kan vara ett alternativ för ett mindre antal kommuner som är inbördes jämnstarka och som tillsammans vill bygga upp en myndighetsfunktion, exempelvis överförmyndarverksamhet eller annan myndighetsutövning gentemot enskild. Det passar mindre väl för en arkivverksamhet då det blir många parter inblandade och det byggs upp en egentlig verksamhet som producerar tjänster. Det kan även innebära ineffektiviteter i relationer med statliga myndigheter och företag då beslutsfattande ofta inte kan genomföras i den gemensamma nämnden, utan först måste förankras i respektive kommun för beslut. Bedömningen är att denna samarbetsform inte lämpar sig för att skapa en interkommunal

myndighetsfunktion inom arkivområdet och aktuell storlek av samarbete. En liknande slutsats kom även Skåne Nordosts och Sydarkiveras förstudier fram till.⁷

Nyttor och fördelar:

- Tydlig myndighetsutövning och myndighetsfunktion genom kommungemensam förvaltning.
- Den gemensamma nämnden får en tydlig roll som arkivmyndighet.
- Bra alternativ för ett mindre antal kommuner.
- Gemensamma resurser kan användas mer kostnadseffektivt.

Nackdelar:

- Nämnden ingår endast i en av kommunernas organisation och utgör inte någon egen juridisk person. Detta kan påverka nämndens självständighet.
- Beslutsfattande kan i vissa fall behöva återföras till respektive kommun.
- Mindre lämplig samarbetsform om flera kommuner ska samverka i en geografiskt spridd förvaltning.

3.5 Kommunalförbund i egen regi

Ett kommunalförbund kan beskrivas som en kommun i miniatyr med fullmäktige, styrelse och förvaltning med myndighetsfunktion. Att en förbundsstyrelse i ett gemensamt kommunalförbund skulle kunna utses till arkivmyndighet för förbundsmedlemmars kommunala myndigheter har utretts grundligt och arkivlagen ger stöd för att utse en gemensam nämnd eller förbundsstyrelse till arkivmyndighet.⁸

Vad säger lagstiftningen om arkivmyndighetsfunktionen? Av förarbetena till Arkivlagen (1990:782) framgår följande; ”Av 8§ denna lag framgår att det ankommer på regeringen att fördela tillsynsansvaret mellan de statliga arkivmyndigheterna. Där kan alltså en uppdelning ske. För kommuner och landsting gäller däremot att det skall finnas endast en arkivmyndighet i kommunen resp. landstinget.”⁹

Det framgår således att **en** arkivmyndighet ska ha ansvar för all form av information som uppstår i de kommunala verksamheterna – såväl digital som på papper. Även de demokratiska aspekterna, såsom insyn och handlingsoffentlighet är lagreglerade i ett kommunalförbund, och kring dessa frågor behöver det således inte avtalas specifikt. I en interkommunal samverkan finns dessutom ett bakomliggande teoretiskt ramverk som gör att frågan om e-Arkiv med en gemensam arkivförvaltning och arkivmyndighet hör samman. Genom att skapa en gemensam interkommunal arkivmyndighet så skapas finansiering och

⁷ FÖRSTUDIE E-ARKIV INOM SKÅNE NORDOST, s.42, Sydarkiveras olika förstudiedelar samt <https://sydarkivera.se/om/vanliga-fragor-faq/gemensam-namnd/>

⁸ Arkivlagen (1990:782) 8 §

⁹ Regeringens prop. 1989/90:72 s.74.

styrning för en gemensam arkivförvaltning som i sin tur bildar bästa möjliga plattform att implementera ett kommungemensamt e-Arkiv på.

3.5.1 Direktion

Att styra ett kommunalförbund via en direktion är en möjlig metod som huvudsakligen lämpar sig bäst vid ett kommunalförbund med ett mindre antal medlemmar. Exakt var den gränsen går är svårt att säga.¹⁰ En fördel med direktion som lyfts fram är att beslutandet och styrandet av förbundet sker i samma församling, vilket skulle skapa förutsättningar för en större effektivitet i beslutsfattandet.

3.5.2 Fullmäktige och styrelse

Att styra ett kommunalförbund via fullmäktige och styrelse är en styrelseform som lämpar sig bättre vid ett kommunalförbund med ett större antal medlemmar. Nyttan av att styra via fullmäktige och styrelse tycks öka vid ett tvåsiffrigt antal medlemmar.¹¹ Ett fullmäktige ger möjligheter att kunna delegera beslutanderätten i förvaltningsangelägna frågor till en styrelse och den beslutande församlingen behöver inte kallas in vid varje givet tillfälle.

Nyttor och fördelar:

- Gemensamma resurser kan användas mer kostnadseffektivt.
- Lagstiftning och rättssäkerhet uppfylls på ett effektivare sätt.
- Arkivmyndighetsrollen får den tydlighet som förväntas utifrån de krav som Projekt ScanArkiv identifierat för ett samarbete och som förutsätts i bl.a. kommande dataskyddslag och annan relevant lagstiftning.
- Upplägget med en odelad arkivmyndighet borgar för en tydlighet som kan verka för en sammanhållen arkivfunktion.
- Gemensam arkivförvaltning med möjlighet att kunna sköta drift och förvaltning av e-Arkiv och andra uppdrag.
- Ett kommunalförbund inom ett etablerat geografiskt område, t.ex. Skåne, bygger vidare på redan befintliga nätverk och har bättre förutsättningar över tid.
- Ett instiftande av ett kommunalförbund i egen regi genererar en lägre kostnad för flertalet intressentkommuner jämfört med övriga genomgångna alternativ.
- Ett gott kompetensförsörjningsläge inom regionen för att förverkliga en gemensam arkivorganisation.

¹⁰ Jämtlands Gymnasieförbund har direktion och 4 medlemmar, Lapplands kommunalförbund har direktion och även de 4 medlemmar, Kommunalförbundet Medelpunkten har direktion och 10 medlemmar, Miljöförbundet Blekinge Väst har direktion och 3 medlemmar, Fyrbodals kommunalförbund har direktion och 14 medlemmar samt Sjuhärads kommunalförbund har direktion och 9 medlemmar. De två sistnämnda saknar egentlig förvaltning och utgör allmän plattform för gemensamma intressen i regionen. Det finns även flera räddningstjänster och miljöförbund som styrs med direktion.

¹¹ Göteborgsregionens kommunalförbund har fullmäktige och 13 medlemmar, Kommunalförbundet Sydarkivera har fullmäktige och 18 medlemmar, Skaraborgs kommunalförbund har fullmäktige och 15 medlemmar samt Kommunalförbundet Svenskt ambulansflyg har fullmäktige och 21 medlemmar.

- Ett bärkraftigt kommunalt befolkningsunderlag fullt tillräckligt som underlag för ett eget kommunalförbund.
- En förbundsstyrelse som tillsätts med rotation enligt förbundsordningen ger både en fullgod representation och effektiv styrning över tid.

Nackdelar:

- Kan upplevas som en ökad distans mellan arkivmyndighet och kommun.
- Kan vara svårt att hantera förbundet om antalet medlemmar växer.
- Stor omställning och lång uppstartsfas för ingående kommuner.
- Kan uppstå anpassningssvårigheter mellan förbundet och dess medlemmar.
- Lokalt inflytande kan riskera att minska.
- Svårt att avgöra om direktion eller förbundsfullmäktige och styrelse är det bästa alternativet.
- Förbundet blir en egen juridisk person som kräver större administration jämfört med övriga genomgångna alternativ.

3.6 Rekommendation gällande samverkansform

Projektets slutsatser pekar på ett interkommunalt samarbete inom Skåne som den bästa vägen såväl rörande e-Arkiv som arkivfrågor i stort. Regionen är tillräckligt bärkraftig för ett samarbete med nödvändig kompetens och attraktionskraft. Det saknas ej heller ekonomiska incitament. Mot bakgrund av de samverkansformer förstudien undersökt så förefaller att bilda ett kommunalförbund som den naturligaste formen. Ett kommunalförbund medger en möjlighet till politiskt styrning, myndighetsutövning och förvaltning som ingen annan av de tänkbara samverkansformerna. Vad gäller styrningen av ett sådant kommunalförbund, så överväger fördelarna med fullmäktige och styrelse, utifrån nuvarande antal intressenter.

Förstudien har som ambition att bilda ett kommunalförbund 2018 med förslag till säte i Lund. På sikt finns även tankar på att förbundet skulle kunna erbjuda samlokalisering för de medlemmar som är intresserade. Detta kan exempelvis möjliggöras i samband med den planerade utbyggnaden av Arkivcentrum Syd i Lund.

Kommunalförbundet är tänkt att utgöra gemensam arkivmyndighet med förvaltning för samtliga medlemmar och få en politisk styrning från sitt förbundsfullmäktige. Arkivmyndighetsskapet är odelat och utgår från förbundsstyrelsen som tillgodoser arkivområdets olika behov, såsom att exempelvis förfoga över specialkompetens, ha en effektiv löpande styrning av förvaltningen och mandat att kunna fatta fortlöpande beslut. Arkivverksamheten behöver en verksamhetschef med titeln *förbundsarkivarie*. Förutom chefskapet över förvaltningen får denna funktion en långtgående delegering att på uppdrag av arkivmyndigheten fatta olika slags beslut.¹²

¹² Till exempel gallringsbeslut, förelägganden etc.

Förbundet behöver en tydlig gränsdragning mellan arkivmyndigheten och de kommunala myndigheterna. Arkivmyndigheten ansvarar för överlämnad information i enlighet med arkivlagen 9 §: *”När en arkivmyndighet har övertagit arkivmaterial från en annan myndighet övergår hela ansvaret för det materialet till arkivmyndigheten.”* Det uppstår då en naturlig avgränsning för arkivmyndighetens bestånd och ansvar vid en förbundsstart. De svenska kommunerna inleds 1863 och material därefter får anses överlämnat för samtliga städer, köpingar, storkommuner och kommuner som avslutats i samband med kommunreformen 1971 (i vissa fall 1973). I ett nästa steg får en ny gränsdragning göras framåt i tiden.

Förutom det ansvar för vård, tillsyn och utlämnande ur det överlämnade beståndet som lagen stadgar, så får även arkivmyndigheten ansvar för andra frågor som stadgas i de deltagande kommunernas enhetliga arkivreglementen.¹³ Omfattningen av detta ansvar är det som i botten driver hur organisationen i stort skulle kunna byggas upp. Det styr också de totala kostnader som organisationen innebär.

4. Förbund med gemensam förvaltning och e-Arkiv

Ett av intressentkommunerna bildat kommunalförbund har på ett styrgruppsmöte i Åstorp den 18 april 2017 föreslagits få namnet **SkånEarkiv**.

I kommunalförbundet SkånEarkiv är följande sex verksamhetsområden identifierade:

- e-Arkiv och digital hantering
- Informations- och gallringsutredningar
- Utlämnande av allmän handling ur, samt vård av, överlämnat arkivbestånd
- Leveranser och leveransförberedande insatser
- Utbildningsverksamhet
- Tillsyn

Den exakta utformningen för dessa funktioner får bli en uppgift för förbundet att ta fram. I övrigt så har förstudien grundligt undersökt hur verksamhetens funktioner både kan utformas och utvecklas över tid. För att lyfta fram en större skillnad gentemot Sydarkivera så avser SkånEarkiv även ta ett heltäckande ansvar för det överlämnade pappersbeståndet. I övrigt är funktionerna initialt snarlika.

Medlemsavgiften kommer vara beroende av förbundets ambitionsnivå samt antalet medlemskommuner och dess befolkningsunderlag. Initialt är avgiften baserad på en solidarisk fördelning av förbunds kostnaderna samt arkivfunktionens nulägeskostnad i kommunerna. Hur fördelningen ska se ut på längre sikt är beroende av framtida politiska beslut.

¹³ Till exempel utbildning, digitala leveransförberedelser etc.

Den sektion som arbetar med digital hantering kommer behöva en hög digital kompetens. I ett längre perspektiv så kommer övriga fem sektioner också förskjuta sin tyngdpunkt åt det digitala hållet. Kravet på kompetenser blir en naturlig del av verksamheten och ligger i linje med den ekonomiska och tekniska hållbarheten.

En av de mer centrala tjänsterna som förbundet ska tillhandahålla sina medlemmar är leveransförberedelser av digital information. Principiellt så åligger det verksamheterna att leveransförbereda sin information, men den kostnadsbild och komplexitet som följer vid digitala leveranser påkallar att denna form av leveranser hanteras annorlunda. Förbundet ska erbjuda sina medlemmar assistans vid leveransförberedelser och säkerställa att medlemmarnas information levereras till e-Arkivet på ett korrekt sätt.

Avslutningsvis så kommer inte förstudien med någon rekommendation när det gäller val av bevarandesystem, då detta är en fråga för behandling i kommunalförbundet. Dessa val kommer att påverka framtida leveranskostnader. Följande punkter blir därför en sak för ett nybildat förbund att utreda och sannolikt dess styrelse att besluta om:

- Upphandla enligt ramavtal eller inte?
- Öppen eller stängd källkod?
- Kodsamarbete eller inte?
- Vidareutveckla befintligt system eller inte?
- Driftsform?

5. Organisation och bemanning

Organisationen utgår från den gemensamma förvaltning och arkivmyndighet som förbundet bygger upp sin verksamhet kring i de lokala kommunerna i regionen. Vidare behöver förbundet en ledning som både tar ett verksamhetsansvar och har en myndighetsutövande funktion. I den föreslagna organisationen är behovet förutom förbundsledningen med förbundsarkivarie och förste arkivarie, ytterligare personal fördelat på två programmerare, två IT-arkivarier samt ett antal arkivarier. Nedan ges en tänkt organisationsplan.

Kommunalförbund och tillika arkivmyndighet med gemensam förvaltning och system för bevarande (e-Arkiv)		
ORGANISATION OCH BEMANNING	FUNKTION/ANSVAR	TJÄNSTGÖRING
Förbundsfullmäktige med förbundsstyrelse	Beslutande församling med valda representanter. Fullmäktige är förbundets högsta beslutande organ och består av politiker från de kommuner som är medlemmar i förbundet. Styrelsen leder förbundets verksamhet.	Fullmäktige består av högst 17 ledamöter med ersättare och bör ha 3 årliga sammanträden. Styrelsen har 7 ledamöter och bör ha 6 årliga sammanträden.

Förbundsarkivarie	Chef för verksamheten, budget- och personalansvar.	100 % tjänstgöring. Stationerad på förbundet.
1:e arkivarie	Biträdande förbundschefer med arbetsledaransvar, sekreterare i förbundet.	100 % tjänstgöring. Stationerad på förbundet.
IT-arkivarierna 2 tjänster	Specialister med huvudansvar för digital informationsutredning, utövar tillsyn, handlägger förfrågningar och sekretessprövningar, utreder, utbildar.	200 % tjänstgöring. Stationerade på förbundet.
Programmerare 2 tjänster	IT-specialister med programmeringskompetens, utreder, utbildar.	200 % tjänstgöring. Stationerade på förbundet.
Arkivarierna Visst antal tjänster, regleras utifrån varje kommuns nuvarande bemanningsgrad och storlek	Utövar tillsyn, tar emot arkivleveranser, ordnar och förtecknar arkiv, handlägger förfrågningar och sekretessprövningar, utreder, utbildar.	980 % tjänstgöring. Stationerade lokalt i medlemskommunerna genom att nuvarande bemannings-situation behålls.

HUR SKA DÅ FÖRBUNDETS ANSTÄLLDA TJÄNSTGÖRA RENT PRAKTISKT?

I förstudiens huvudrapport togs fram en betalningsmodell som ligger till grund för hur den organisation bör se ut som förbundets uppgifter kräver. Den väger även in vilken ambitionsnivå förbundets medlemmar lägger sig på, antalet och storleken på förbundsmedlemmarna, själva bemanningen som ska utföra arbetsuppgifterna och dess arbetsformer. Det är ett komplicerat samband mellan de olika faktorerna och förändras något så förändras även helhetsbilden av betalningsmodellen. För att undvika en alltför stressig och ryckig arbetstillvaro för de anställda i förbundet har betalningsmodellen ändrats något och anpassats till kommunernas idag befintliga organisation och arkivpersonal. Det handlar om hur arkivarierna ska tjänstgöra i de deltagande kommunerna och vilken fördelning som ska råda mellan förbund och kommun. Förbundet kommer att kräva en minimibemanning i kommunerna, vilket föreslagits i projektets huvudrapport, men i övrigt behålls nuvarande bemanningssituation och kostnadsberäknas utifrån denna.

Tanken är att arkivarierna från de anslutna kommunerna överförs vid förbundsstart till anställning i förbundet. Den harmonisering som förbundet utgår från pekar på en heltidstjänst för arkivmyndighetens förvaltning per dryga 40 000 invånare, eller, uttryckt på ett annat sätt, en dags tjänstgöring i veckan per påbörjat 10 000 kommuninvånare. En kommun i Bjuvs storlek med omkring 15 000 invånare behöver alltså en förbundsbehandling som täcker upp med 2 dagar i veckan. Sammanställningen nedan utgår från de deltagande kommunerna i förstudien.

Tabell 3. Tjänstgöring arkivarier i kommunerna. Fördelning mellan förbund och kommun

Kommun	Nuvarande bemanning i %	Förbundsbe­manning i %	Överskjutande del av tjänst i %*
Bjuv	7,5 %**	40 %	0 %
Höganäs	100 %	60 %	40 %
Hörby	10 %**	40 %	0 %
Klippan	100 %	40 %	60 %
Landskrona	200 %	100 %	100 %
Lund	225 %	240 %	0 %
Perstorp	7,5 %**	20 %	0 %
Simrishamn	50 %	40 %	10 %
Sjöbo	100 %	40 %	60 %
Tomelilla	100 %	40 %	60 %
Trelleborg	100 %	100 %	0 %
Ystad	100 %	60 %	40 %
Åstorp	37,5 %**	40 %	0 %
Ängelholm	100 %	100 %	0 %
Örkelljunga	80 %	20 %	60 %
Totalt	1312, 5 %	980 %	430 %

Källa/förklaring: Kalkyl utifrån uppgifter som inlämnats av arkivarier i förstudien samt kommunbefolkningens storlek 2017-06-30.

*Överskjutande del av tjänst disponerar respektive kommun över. I de fall som det uppstår underskjutande siffror (minus), som i fallet Lund, så får detta behov täckas upp genom att kommunen köper extra resurser av förbundet.

**Dessa kommuner saknar dedicerad arkivresurs, därför utförs uppgifterna av annan personal.

VAD GÄLLER DÅ FÖR KOMMUNER SOM INTE HAR NÅGON ARKIVARIE?

Och vad gäller med anställningsformen för de arkivarier som bara jobbar halvtid eller ännu mindre? Tjänster som understiger 50 procent kommer inte att tillsättas av förbundet. Personalkostnaden får då betalas av kommunen som vilken annan tjänst som helst. Däremot ska motsvarande tjänster kunna tillhandahållas (köpas) från förbundet centralt men med lokal hjälp från kommunen när det gäller framtagning av handlingar. Det finns även ett annat alternativ här. Om det är så att flera närliggande kommuner inte når upp till gränsen på 50 procent så ska tjänst kunna delas mellan kommunerna.

Vad gäller då om två kommuner kan slå ihop sina respektive 40 procents underlag till en bemanning på 80 procent? Är personen då anställd av de båda kommunerna tillsammans eller av kommunalförbundet? I detta fall får förbundet stå för anställningen under förutsättning att kommunerna är geografiskt närbelägna för att möjliggöra en rimlig arbetssituation för en förbundsanställd.

6. Kostnader för ett gemensamt kommunalförbund

Tabell 4. Uppskattade kostnader för löner förbundsledning ScanArkiv

Tjänster och antal	Funktion	Kostnad/lön
Förbundsarkivarie	Chef för verksamheten	1 024 128 (60 000/mån)
1:e arkivarie	Biträdande chef	768 096 (45 000/mån)
IT-arkivarie (2 tjänster)	Specialist	1 194 816 (2 x 35 000/mån)
Programmerare (2 tjänster)	Specialist	1 194 816 (2x 35 000/mån)
Total årlig kostnad		4 181 856 kr

Källa/förklaring: Kalkylen har räknats fram till 2018 års siffror och är framtagen i förstudien ”Projekt ScanArkiv”. Siffrorna utgörs av lönekostnaden, dvs med sociala avgifter inräknade.

Tabell 5. Medlemsavgifternas totala budget 2018.

Kommuner och förbund	Förbundsavgift	Lönekostnadsavgift *	Tilläggsavgift **	Totalavgift
Bjuv	263 174	0	204 826	468 000
Höganäs	445 140	470 400	0	915 540
Hörby	263 926	0	204 826	468 752
Klippan	297 763	535 920	0	833 683
Landskrona	769 972	1 086 960	0	1 856 932
Lund	2 042 983	1 058 400	76 810	3 178 193
Perstorp	126 324	0	102 413	228 737
Simrishamn	333 103	268 380	0	601 483
Sjöbo	324 080	487 200	0	811 280
Tomelilla	228 586	507 360	0	735 946
Trelleborg	760 197	504 000	0	1 264 197
Ystad	508 302	507 360	0	1 015 662
Åstorp	268 438	0	204 826	473 264
Ängelholm	715 834	478 800	0	1 194 634
Örkelljunga	171 439	362 880	0	534 319
SkåneArkiv	7 519 262	6 267 660	793 701	14 580 623 kr

Källa/förklaring: Kalkylen har räknats fram till 2018 års siffror och är framtagen i förstudien ”Projekt ScanArkiv”. Siffrorna utgörs av lönekostnaden, dvs med sociala avgifter inräknade.

*Den avgift som motsvarar den faktiska lönekostnad som tas över av förbundet.

**Den avgift som kommuner utan, eller med otillräcklig, arkivresurs betalar till förbundet för att dess uppgifter ska kunna utföras lokalt av.

Tabell 6. Sammanfattande kostnader för förbundsledning/organisation

Tjänster /behov	Kostnad per år	Avrundade belopp
Löner	4 181 856	4 182 000
Löpande ekonomi	111 760	112 000
HR	112 471	112 000
Förtroendevalda	746 454	746 000
IT-miljö	304 800	305 000
Kontorslokal/inventarier	335 280	335 000
Tjänstebil	304 800	305 000
Utbildning av personal	213 360	213 000
Resekostnader personal	243 568	244 000
e-Arkiv (avrop+drift)	964 912	965 000
Total årlig kostnad	7 519 262	7 519 000

Källa/förklaring: Kalkylen gäller 2016 års siffror från projekt ScanArkivs huvudrapport med en konsumentprisindexuppräknig till 2018 års siffror.

7. Sammanfattning

De skånska kommunerna i förstudien kommer att kunna implementera e-Arkiv och en sammanhållen arkivmyndighet till en lägre kostnad om detta genomförs tillsammans. I genomsnitt blir det drygt 20 % lägre kostnad att formera SkånEarkiv jämfört med en anslutning till motsvarande redan befintlig samarbete såsom Sydarkivera. Notervärt är också att kostnaden för de större kommunerna blir ännu lägre än genomsnittet jämfört med en anslutning till Sydarkivera medan i de mindre kommunerna blir det lägre än genomsnittet. I fallet Lund drygt 25 % lägre kostnad, medan i fallet Perstorp drygt 3 % lägre kostnad. Samtliga kommuner enskilt formerar SkånEarkiv till lägre kostnad än en anslutning till Sydarkivera (förutom Bjuv och Hörby som i dagsläget ligger någon årlig tusenlapp högre, beroende på den minimibemanning som finns i SkånEarkiv).

På längre sikt blir det förbundsmedlemmarna som sätter förbundets ambitionsnivå och i förlängningen de ekonomiska ramarna.

Den föreslagna organisationen behövs för de skånska kommunerna. Arkivfrågorna kommer inte minska i betydelse. Om inte annat så visar kommande års implementering i Sverige av EU:s dataskyddsförordning detta. Att ha en organisation på plats i Skåne som kan hantera dessa frågor med medlemskommunerna i fokus är högst aktuellt. Vi är också övertygade om att Skåne är en naturlig avgränsning som ger en rimlig storlek på en sådan organisation.

Många av frågorna är också relativt nya och innebär delvis brytande av ny mark. Betraktar man annan implementering av ny organisering, teknik och metod, så har vägen framåt varit diversifiering. Därför är det viktigt att upprätthålla en möjlighet att utvecklas på egen hand i samarbete, men självständigt, med andra likartade verksamheter. Detta kommer vara alla till gagn.