

# Projekt ScanArkiv

Förstudie kring kommungemensam arkivorganisation  
med tillhörande e-Arkiv

## Huvudrapport

2017-05-31

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
Christian Björkqvist	Simrishamns kommun
Frida Beijer	Perstorps kommun
Helén Odéen	Sjöbo kommun
Jesper Jacobsson	Lunds kommun
Johan Linander	Tomelilla kommun
Lars-Åke Svensson	Klippans kommun
Martin Fransson	Höganäs kommun
Mats Ulfwinger	Ängelholms kommun
Mattias Johansson	Ystads kommun
Merih Özbalci	Åstorps kommun
Mikael Daxberg	Hörby kommun
Staffan Roos	Örkelljunga kommun
Susan Elmlund	Bjuvs kommun
Ulrika Hedberg	Trelleborgs kommun

## Innehållsförteckning

1. Bakgrund och förutsättningar .....	4
1.1 Arbetet med förstudien .....	4
1.1.1 Förstudiens initiering .....	4
1.1.2 Förstudiens drivande .....	5
1.1.3 Metod .....	5
1.1.4 Styrgruppen .....	5
1.1.5 Arbetsgruppen .....	6
1.1.6 Referensgrupp .....	6
1.1.7 Politisk förankring .....	6
1.1.8 Förstudiens avslutande .....	6
1.1.9 Fortsatt arbete .....	7
1.1.9.1 Genomförandegrupp .....	7
1.1.9.2 Tidslinje under senare delen av 2017 .....	7
1.2 Utgångspunkter .....	7
1.2.1 Förstudiens avstamp i projektplanen .....	7
1.2.2 Initiala ställningstaganden .....	9
1.2.3 Teoretisk utgångspunkt .....	10
2. Förutsättningar för samarbete .....	13
2.1 Genomgång av befintliga samarbeten .....	13
2.1.1 Kommunalförbundet Sydarkivera – ett alternativ? .....	13
2.2 Genomgång av samverkansformer .....	15
2.2.1 Samverkansavtal .....	15
2.2.2 Tekniskt samarbete .....	16
2.2.3 Bolag .....	16
2.2.4 Gemensam nämnd.....	17
2.2.5 Kommunalförbund.....	17
2.2.5.1 Direktion .....	17
2.2.5.2 Fullmäktige och styrelse.....	18
2.3 Slutsatser kring samverkansform .....	18
2.4 Rekommendation kring samverkansform .....	19
3. Myndighetsutövning.....	19

3.1 Styrning .....	19
3.1.1 Förbundsordning .....	19
3.1.2 Arkivreglemente .....	19
3.1.3 Delegering .....	19
3.1.4 Samråd .....	20
3.1.5 Gallringsbeslut .....	20
3.1.6 Överlämnande av information .....	21
3.1.7 Återlämnande av information .....	21
3.1.8 Inträde .....	21
3.1.9 Utträde och upplösning .....	22
4. Organisation .....	22
4.1 Avgränsning .....	22
4.2 Ansvarsområden – utökat enligt arkivreglemente .....	24
4.3 Ansvarsområden – enligt förbundsstyrelsens reglemente .....	24
4.4 Ansvarsområdenas definiering av organisation .....	24
4.5 Organisation för e-Arkiv och digital arkivering .....	25
5. Betalningsmodeller .....	26
5.1 Betalningsmodell A .....	26
5.2 Betalningsmodell B .....	27
5.3 Betalningsmodell C ? .....	28
6. Sammanförande helhet .....	28
6.1 Beståndsdelar i en heltäckande arkivorganisation .....	28
6.2 Arkivbestånden i papper .....	29
7. Kommunalt underlag .....	30
8. Utvecklingspotential .....	30
9. Sammanfattning .....	30
10. Rekommendationer .....	31
11. Källor och referenser .....	32
12. Bilagor .....	34

# 1. Bakgrund och förutsättningar

## 1.1 Arbetet med förstudien

### 1.1.1 Förstudiens initiering

Under våren 2016 upptogs kontakt mellan kommunarkivarier i Höganäs, Landskrona och Lund med anledning av att man sökte samarbete för att komma vidare främst i frågor rörande digital arkivering och e-Arkiv. Efter inledande diskussioner på ett möte i Höganäs stod det klart för deltagande kommunarkivarier att frågan om e-Arkiv inte kunde isoleras från övriga arkivfrågor, utan måste diskuteras i ett samlat sammanhang och att frågorna på sikt inte skulle bli hållbara för en ensam kommun att hantera. Ett samarbete inom regionen borde sökas.

Det kallades till ett startmöte i Lund den 9 juni där kommunarkivarier från ytterligare två kommuner mötte upp – Ystad och Ängelholm. Under mötet formulerades tanken på att genomföra en gemensam skånsk förstudie och symboliskt undertecknade närvarande fem kommunarkivarier en avsiktsförklaring där man uttryckte ett intresse för ett deltagande i en förstudie. Någon tid senare kallades det till ett andra startmöte i Lund den 24 augusti. Vid detta möte anslöt sig ytterligare sex kommunarkivarier till avsiktsförklaringen. Dessa var Bjuv, Klippan, Simrishamn, Sjöbo, Tomelilla samt Trelleborg. Vid detta möte deltog även representanter från Kommunförbundet Skåne.<sup>1</sup>

Under sommarens gång hade det även kallats administrativa chefer till ett chefsmöte i Landskrona den 1 september. Till detta möte kom representanter från samtliga elva kommuner som dittills visat ett intresse för att inleda en förstudie. En preliminär projektplan hade arbetats fram som distribuerades ut. I detta läge var dåvarande Utvecklingsavdelningen i Landskrona stad, vad som närmast kan kallas, huvudman för förstudiens förarbete och dess chef Eva-Marie Tancred var den som sammankallade mötet. Efter mötet utställdes en önskan att innan september månads slut till Landskrona stad, dels inkomma med synpunkter på projektplanen, men också ett definitivt gillande för projektplanen med dess föreslagna projektledare, finansiering samt delade projektledarskap mellan Landskrona och Lund.

Den 1 oktober hade samtliga 11 kommuner inkommit med sitt gillande och ytterligare två kommuner, Perstorp och Örkelljunga, hade anslutit sig till gillandet. Den slutliga projektplanen färdigställdes den 12 oktober och därefter tog arbetet vid att utforma överenskommelsen om förstudien samt att bemanna upp de olika grupper som föreslagits i projektplanen.

Under slutet av november åkte överenskommelsen ”Eriksgata” i Skåne och undertecknades av samtliga kommuners utsedda representanter. Förstudien – ”Projekt ScanArkiv” – startades formellt upp den 1 december 2016 med en löptid på sex månader. Några dagar före uppstarten släppte samtliga deltagande kommuner ett nyhetsbrev kring projektet och en webbsida med information om projektet skapades under [www.lund.se/scanarkiv](http://www.lund.se/scanarkiv). På webbsidan har projektet

---

<sup>1</sup> Niclas Clausen Bendroth, IT-strateg samt Ottie Andersson, projektledare

presenterat förstudiens projektplan, rapporter, mötesprotokoll samt andra dokument och nyheter.

### **1.1.2 Förstudiens drivande**

Förstudien har drivits varannan vecka med projektledarna samlokaliserade växelvis i Landskrona respektive Lund. Under december 2016 så planerades förstudiens upplägg vilket bland annat resulterade i ett beslut att släppa tre delrapporter under våren 2017 för att på så sätt kunna få kontinuerliga synpunkter från förstudiens grupper. De delrapporter som släppts under 2017 är följande:

Vecka 9: Delrapport 1. Ekonomiska grovkalkyler

Vecka 13: Delrapport 2. Bemanning och organisation

Vecka 17: Delrapport 3. Myndighetsutövning och vision

En omständighet som projektledningen inte sett som optimal var de tydliga signaler från förstudiens styrgrupp, då man utifrån behov av att planera de kommunala budgetarna för år 2018, ville så tidigt som möjligt under 2017 få tillgång till preliminära kalkyler för ett föreslaget samarbete. Detta är skälet till varför Delrapport 1 har det innehåll den har.

Den vanliga arbetsgången har varit att inför varje delrapport skicka ut ett utkast till förstudiens grupper för synpunkter ungefär tio dagar innan publicering, invänta dessa synpunkter fram till tre dagar innan publicering för att därefter ha någon dag att korrigera och omstrukturera innehållet. Därefter har den färdiga rapporten distribuerats ut till grupperna samt publicerats på förstudiens webbplats [www.lund.se/scanarkiv](http://www.lund.se/scanarkiv).

Förstudiens budget och diarietföring har administrerats av Landskrona stad. Förstudiens diarienummer är KS 2016/2350 på vilket samtliga originaldokument finns samlade.

### **1.1.3 Metod**

Förstudiens tre delrapporter och huvudrapport har underbyggts genom i huvudsak ekonomiska beräkningar. De uppskattningar som gjorts har ambitionen att landa så nära verkligheten som möjligt, se Bilaga 9 – Definitioner och förutsättningar. Därtill har projektledningen inhämtat kunskaper och råd från olika referenspersoner samt från litteratur och andra källor. För att lyfta fram det viktiga behovet av interkommunal samverkan inom e-Arkivområdet har projektledarna även fått möjlighet att åka runt till de deltagande kommunerna och berätta om projektet vid politiska möten.<sup>2</sup>

### **1.1.4 Styrgruppen**

Samtliga 15 deltagande kommuner har tillsatt delegater i styrgruppen vilken som namnet antyder haft en för studien styrande funktion. Ordförande i gruppen har varit stadsjurist Boel Kvist från Landskrona. Gruppen har fattat löpande beslut under förstudiens gång.

Under förstudien har månatliga möten hållits sex gånger från december 2016 i Trelleborg, sedan i Sjöbo, Klippan, Örkelljunga, Åstorp och slutligen i maj 2017 i Landskrona.

---

<sup>2</sup> I huvudsak möten för kommunstyrelsernas arbetsutskott (KSAU) men även kommunstyrelserna (KS)

Projektledarna har redovisat var förstudiens arbete befinner sig för stunden och efterföljande diskussioner har verkat som input i det fortsatta arbetet. Styrgruppen har också informerats om arbetet i arbetsgruppen.

#### **1.1.5 Arbetsgruppen**

Flertalet kommuner har tillsatt delegater i arbetsgruppen vilka haft en för förstudien beredande och diskuterande funktion. Ordförande i gruppen har varit kommunarkivarie Maria Holm i Ängelholm. Gruppen har varit projektledarnas bollplank som jämte referenspersonerna i referensgruppen varit till hjälp att belysa problemområden som efterhand dykt upp under förstudiens gång.

Under förstudien har månatliga möten hållits sex gånger från december 2016 i Ängelholm, sedan i Tomelilla, Simrishamn, Bjuv, Perstorp och slutligen i maj 2017 i Hörby.

Projektledarna har redovisat var förstudiens arbete befinner sig för stunden och efterföljande diskussioner har verkat som input i det fortsatta arbetet. Arbetsgruppen har också informerats om arbetet i styrgruppen.

#### **1.1.6 Referensgrupp**

Projektledarna och i viss mån arbetsgruppen har framförallt under förstudiens första del försett sig med sakkunskaper från utomstående aktörer som bidragit via utredande skriftliga svar på frågor, personliga möten, studiebesök, prisuppgifter och telefonsamtal. Totalt sett handlar det om ett drygt tjugotal personer som listas i en referensförteckning (se Källor och referenser).

Referensgruppen har bistått i frågor kring e-Arkiv, organisation, ekonomi, personal, juridik och teknik.

#### **1.1.7 Politisk förankring**

Under den senare delen av förstudien från slutet av mars 2017 så har en politisk orientering inletts. Inbjudningar till deltagande kommuners kommunstyrelser och i förekommande fall samarbetsforum har sänts ut. En dragning för ledningsgrupp och budgetberedning i Landskrona stad inledde denna process som sedan inför denna förstudies avslutande fortsatt runt flera av de deltagande kommunerna hela vägen fram till den 31 maj 2017.

En kortare presentation av projektet med ekonomiska förutsättningar har dragits och sedan har följt en frågestund med närvarande politiker. I de flesta fall har det handlat om dragningar inför kommunstyrelsens arbetsutskott.

#### **1.1.8 Förstudiens avslutande**

Förstudien avslutas med denna huvudrapport samt en kortare sammanfattande version av densamma som släpps den 31 maj 2017. Därefter avslutas förstudien och dess budget på totalt 323 000 kronor stäms av med till förstudien inestående medel. Resterande belopp används utifrån det beslut som tagits på det sista styrgruppsmötet.

Den 12 juni presenteras en sammanfattning av förstudien vid ett arrangemang på Arkivcentrum Syd i Lund. Inbjudna politiker, beslutsfattare, kommunledningar samt övriga berörda från de 15 kommunerna har kallats. I anslutning presenteras också ett skarpt förslag till att inleda ett interkommunalt samarbete som berörda kommuner får med sig hem till betänkande.

### **1.1.9 Fortsatt arbete**

#### **1.1.9.1 Genomförandegrupp**

Under förstudiens slutfas har frågan kring en genomförandegrupp väckts. Då förstudien avslutas så har det lyfts fram behovet av att kunna lämna över fortsättningen till någon annan grupp med mandat att driva förslaget om interkommunalt samarbete vidare.

En sådan grupp bör förslagsvis sammansättas av engagerade politiker från berörda kommuner, kompetenser ur förstudiens styrgrupp, eventuellt projektledarna och möjligen någon kompetens från förstudiens arbetsgrupp.

#### **1.1.9.2 Tidslinje under senare delen av 2017**

Efter presentationen av förstudien den 12 juni så är tanken att lämna över stafettpinnen till genomförandegruppen som under sommaren håller löpande kontakter med företrädare ute i kommunerna. Genomförandegruppen utgör också kontaktforum för eventuella nya intressenter.

Samarbetsförslaget är under kommunernas betänkande fram till den 30 september då senast svar ska ha inkommit till genomförandegruppens ordförande. Under denna betänkanhetid arbetar genomförandegruppen vidare med de utkast till styrdokument som presenterats i förstudien så att färdiga förslag också är på plats den 30 september.

Under oktober 2017 bedömer genomförandegruppen det underlag att inleda samarbete som finns och vid behov inleder ändringsdiskussioner för att i slutändan mönstra ett tillräckligt stort underlag för ett samarbete. Senast den 31 oktober så kommer ett definitivt besked från genomförandegruppen om och hur ett samarbete inleds.

Senast den 15 november 2017 ska samtlig nödvändig dokumentation ha distribuerats ut till deltagande kommuner som helst innan årets slut antar dokumenten i respektive kommunfullmäktige samt genomför de val av delegater som ett samarbete kräver i förbundet.<sup>3</sup>

## **1.2 Utgångspunkter**

### **1.2.1 Förstudiens avstamp i projektplanen**

Projektplanen färdigställdes den 12 oktober 2016 och i denna framgår bland annat en uppdragsbeskrivning gällande förstudien. Här kan nämnas att utreda förutsättningar för att skapa och delta i ett samarbete med ansvar för digitala arkivfrågor, bl.a. införandet och

---

<sup>3</sup> Se bilaga 16 – Tidslinje - ScanArkiv



förvaltandet av ett system för bevarande (e-Arkiv), men också att undersöka andra samarbetsformer.

Ur projektidén lyfts fram tankar kring den komplexitet som en organisation för ändamålet kräver, den potentiella kostnadseffektivitet ett samarbete kan ge och de möjligheter till funktionsfördelning som möjliggörs via ett samarbete.

Under avsnittet om bakgrund lyfts de problem fram som många kommuner haft genom åren med att hantera den digitala arkiveringen, då ingen av de kommunala organisationerna riktigt kunna möta de utmaningar som ett långsiktigt bevarande påkallar. Det lyfts även fram de möjligheter som kan skapas vid ett standardiserat system för bevarande som använder samma driftorganisation, samma leveransprocesser och samma plattform. I ett bevarandesystem kan det skapas möjlighet att arkivera all digital information i lösningar för både mellan- och slutarkivering, men utgångspunkten är att driva det med en hög grad av standardisering och generiska gränssnitt.

Det resoneras vidare kring att de största synergieffekterna uppnås vid en användning av ett bevarandesystem på flera sätt, d.v.s. att så mycket arkiverad information som möjligt kan ställas av i systemet, men då mellanarkivsfunktionen är en komplexare funktion att få på plats, så förutsätts en fullt implementerad slutarkivsfunktion innan man ger sig på mellanarkivsfunktionen. Syftet med en implementering av en mellanarkivsfunktion skulle exempelvis kunna vara att möjliggöra nedsläckning av kostnadskrävande eller riskabla verksamhetssystem.

Målsättningen i projektplanen är i denna del ambitiös och föreslår en implementerad mellanarkivsfunktion under 2019.

I projektplanen anges en rad delmål på vägen före, under och efter förstudien. Under tiden närmast innan förstudiens start så hölls fyra stycken arbetsmöten i Lund, Höganäs, Landskrona och Ystad med intresserade kommuners arkivfunktioner. Dessa möten gav en god input i förstudien och hjälpte också till att skapa nödvändiga kontakter för att sedan bilda förstudiens arbetsgrupp. Ett annat delmål var att uppnå en kritisk massa, d.v.s. ett kommunalt befolkningsunderlag så pass stort att ett samarbete mellan intressentera torde vara bärkraftigt. Riktmärke var Kommunalförbundet Sydarkivera som året innan startat upp med ett kommunalt befolkningsunderlag omkring 250 000 invånare. Den 8 mars 2017 då den senaste kommunen, Hörby kommun, anslöt till förstudien, så var den kritiska massan uppe i 431 054 invånare. I början på året, den 2 januari 2017, hade Åstorps kommun också anslutit sig. Därmed var 15 skånska kommuner med i förstudien.

Som tidigare nämnts så undertecknades överenskommelsen om förstudie i slutet av november 2016 och därmed så uppnåddes ytterligare ett av projektplanens delmål.

Delmålen kring att undersöka olika samarbetsformer och att utarbeta förslag till organisation följer nedan i framställningen och är de centrala delarna i förstudien. Övriga delmål som anges i projektplanen följer sist i huvudrapporten. I övrigt så framgår återstående del av projektplanen i densamma.

### **1.2.2 Initiala ställningstaganden**

Under den tid som följde från projektplanens fastställande och fram till sista kommuns undertecknande av överenskommelsen den 30 november 2016, så ägnade projektledarna mycket tankeaktivitet kring fundamentala frågor om arkiv, e-Arkiv och kommunala samarbeten i stort. Det gjordes även jämförelser med den statliga arkivverksamheten och dess roll. Det är därför angeläget att här ge en bakgrund till den situation som den kommunala arkivsektorn befinner sig i 2017. Framförallt handlar det om den otydliga roll som arkivmyndigheten fått i kommunerna.

Det kan inte sägas att arkivlagsstiftningen har en lång historia. Sverige fick sin första arkivlag 1990. I denna lag omnämns för första gången på kommunal nivå att det finns en arkivmyndighet – en arkivmyndighet.<sup>4</sup>

Längre fram i tiden efter år 2010 så börjar idéer florera om möjligheten till att ha två kommunala arkivmyndigheter. Idén realiseras då Kommunalförbundet Sydarkivera sätts den 1 januari 2015.<sup>5</sup>

Är det så att idén kring två arkivmyndigheter snarare är ett uttryck för en vilja att bejaka och konservera ett äldre arbetssätt inom arkivområdet hellre än att möta den framtid som kommer? Att arkivvården befinner sig i ett slags paradigmskifte genom teknikens försorg blir därför en fråga som inte kan förbigås. Sannolikt är det så att ett tilltänkt kommunalförbund möter framtiden bäst med en odelad arkivmyndighet. Förstudien menar också att det förutom detta finns tre andra huvudsakliga skäl till att behålla en odelad arkivmyndighet:

- Att det finns två arkivmyndigheter, med inte helt ömsesidigt uteslutande ansvarsområden, bygger in en potential till konflikt då det inte går att utesluta att frågor aktualiseras som båda myndigheterna gör anspråk på att ha ansvar för.
- Lagstiftningen är teknikneutral. Det finns inget stöd för att olika arkivmyndigheter skulle hantera informationen beroende på vilket medium den för tillfället befinner sig på. Samma information kan migrera mellan digital form till papper och åter till en digital form. Varför skulle myndighetskapet medfölja valet av media?
- SKL har i ett svar på en skrivelse från projekt "E-arkiv Kalmar län" år 2015 avgivit ett svar som säger att i varje kommun får det endast finnas en arkivmyndighet.<sup>6</sup>

Förutsättningen med en odelad arkivmyndighet i ett interkommunalt samarbete kommer därmed att ställa nya krav på organisation och kompetens som aldrig tidigare varit aktuellt.

En avvikelse som förstudien tidigt kunde fastslå vara att trots teknikneutral lagstiftning, så hanterade flertalet kommuner digital information och information på papper med olika

---

<sup>4</sup> Arkivmyndighetens uppgifter består av det som stadgas i arkivlagen samt de uppgifter som definieras i arkivreglementet och tillämpliga delar av arkivförordningen.

<sup>5</sup> Vid kontakt med Elin Jonsson på Sydarkivera den 4 maj 2017, så framgick att något skriftligt underlag på de resonemang som förevarit kring beslutet för Sydarkiveras del att dela upp arkivmyndighetsskapet i två arkivmyndigheter - en gemensam och en lokal - i nuläget inte finns publicerat varför det är oklart hur resonemangen sett sig i konceptstudien.

<sup>6</sup> eArkiv Kalmar län. Komplettering till slutrapport 2016-01-15. Version 2.0.

måttstock. Flera förstudier som förevarit under senare år tar avstamp i att man ska ”lösa e-Arkivfrågan”, då med ett implicit ställningstagande att just den frågan är en annan än ”arkivfrågan”. Nästa anomali som upptäcktes, var att flera kommuner kunde till synes oproblematiskt se den tydliga gräns som skulle uppstå den dag ett e-Arkiv fanns på plats, mellan den till arkivmyndigheten överlämnade digitala informationen och den digitala information som fortfarande befann sig i verksamhetssystem och utom arkivmyndighetens ägo. Vidare kunde man även identifiera de myndighetsgränser som lagstiftningen påkallar rörande den digitala informationen där arkivmyndigheten inte går in och hanterar verksamhetens information, på samma självklara sätt som att verksamheterna inte hanterar den till arkivmyndigheten överlämnade informationen. Samma självklara ställningstagande synes inte alls föreligga då det handlat om pappershandlingar, utan här har man ofta relativt oproblematiskt haft personer anställda som utan erforderlig delegation och otydligt mandat hanterat handlingar med olika informationsägarskap. Ytterligare en omständighet är en implicit utgångspunkt i dagens situation med i stort sett pappersbundna arkivarier och låg digital arkiveringskompetens i kommunerna. Utgör dessa omständigheter verkligen den grund vi vill möta morgondagens arkivproblematik med? Här måste vi vara medvetna om att den moderna arkivhanteringen kommer att ställa krav som i sin tur gör att arkivarier behöver anpassa sig och vara rustade för att möta morgondagens mer komplexa arkivvård. Därutöver behövs det även andra kompetenser som blir en naturlig del av och kan utgöra själva kittet i framtidens arkivfunktion.

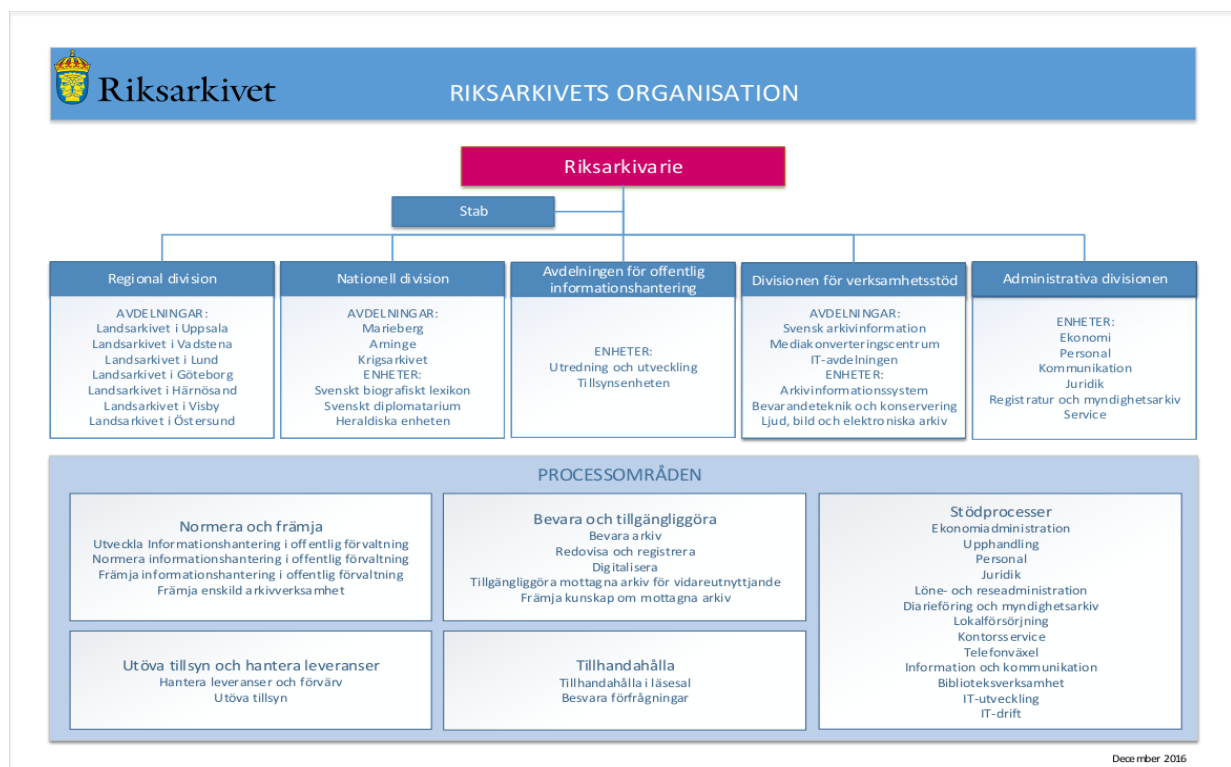
Skulle vi gå vidare här och lika oproblematiskt förhålla oss till dessa frågetecken så hade vi cementerat den bristande logik och laglighet som redan under lång tid fått breda ut sig. Nu fanns en reell möjlighet att hantera detta med denna förstudie. Vi har också andra faktorer att förhålla oss till. Nästa år implementeras EU:s nya dataskyddsförordning som förutsätter en homogen teknikneutral sammanhållen informationshantering vilket kommer sätta än större fokus på en sammanhållen informationshantering.

Att undersöka förutsättningar för ett e-Arkivssamarbete menar förstudien då måste omslutas av ett övergripande mål – nämligen att utreda möjligheterna för ett arkivsamarbete i stort. Detta större omfång menar vi rymmas inom projektplanen då denna tydligt pekar på att även undersöka andra samarbetsformer. Ett vidare resonemang följer i nästa delavsnitt ”Teoretisk utgångspunkt”.

### **1.2.3 Teoretisk utgångspunkt**

Att implementera ett e-Arkiv är ett komplicerat åtagande som inte låter sig göras utan noga eftertanke. För att möjliggöra en hållbar förvaltning av ett e-Arkiv krävs en tydlig dedicerad styrning som förstudien menar endast en arkivmyndighet kan erbjuda. Detta har sin grund i en teknikneutral lagstiftning som förutsätter en professionell aktiv informationsförvaltning över tid. Därför blir det en nödvändighet att fördjupa sig i arkivmyndighetsfrågan. Ett av få exempel i landet och kanske det mest tydliga exemplet på en arkivmyndighet med tydlig styrning och dedicerad informationsförvaltning är de statliga myndigheternas arkivmyndighet Riksarkivet. Riksarkivet inrättades 1618 och från förra sekelskiftet kring år 1900 började regionala s.k. landsarkiv inrättas. Under Riksarkivets tidiga epok var regelverket inte särskilt

utbyggt, men efter år 1900 började olika cirkulär utfärdas som kom att distribueras ut för de statliga myndigheterna att följa. Den allmänna arkivstadgan kom den 10 november 1961, en arkivlag kom 1990 som sedan följdes av en arkivförordning 1991. Därmed var förutsättningarna på plats för en fullt utblommad arkivmyndighet. Riksarkivet av idag jobbar i samråd med myndigheterna och utfärdar specifika föreskrifter (RA-MS) och generella föreskrifter (RA-FS) som utgör gallrings- och hanteringsbeslut för de statliga myndigheterna. Man utfärdar också allmänna råd som även kommunala myndigheter kan följa om de vill. Vid en betraktelse av den kommunala verkligheten så står det klart att det saknas både ekonomiska och personella resurser att skapa en dedicerad arkivmyndighet inom varje kommun ifall det eftersträvas en för medborgarna med staten likvärdig arkivmyndighet.



Figur 1

Källa <sup>7</sup>

Om man betraktar Riksarkivets organisationsschema i figur 1 såsom ett exempel på en fullt utblommad arkivmyndighet så står det klart att detta är aldrig något som någon normalstor svensk kommun någonsin kommer att kunna genomföra. I bästa fall kanske de riktigt stora kommunerna kommer till en begränsad del kunna möta denna ambitionsnivå.

Varför är då detta en intressant jämförelse? I botten styrs Myndighetssverige av en uppsättning lagar som inte känner någon skillnad om det gäller stat eller kommun. Ett exempel på en sådan lag är Tryckfrihetsförordningen med den rätt att ta del av allmänna

<sup>7</sup> [www.riksarkivet.se](http://www.riksarkivet.se)

handlingar som där ges. Ett annat exempel är Arkivlagen med den tillsyn som arkivmyndigheten förväntas utöva på myndigheterna.

I den bästa av världar ska medborgaren inte behöva se någon skillnad här. Ett statligt arkiv ska inte behöva befinna sig i ett bättre skick än ett kommunalt. Ett kommunalt utlämnande ska inte behöva ta längre tid eller ske med sämre metoder än ett statligt. Varför ska de kommunala handlingarna förpassas till obskyra källarvalv då statliga handlingar tillgängliggörs via ett klick framför skärmen?

En välplanerad arkivmyndighet	En undermålig arkivmyndighet
Självständighet	Osjälvständighet
Funktionell indelning	Finns inga funktioner att indela
Systematisk tillsyn	Obefintlig och osystematisk tillsyn
Utbildningsverksamhet finns	Utbildningsverksamhet saknas
Utredningsverksamhet finns	Utredningsverksamhet saknas
Utvecklingsverksamhet finns	Utvecklingsverksamhet saknas
Digitaliseringsverksamhet finns	Digitaliseringsverksamhet saknas
Klar hantering av utlämnanden	Oklar hantering av utlämnanden
Arkivvård finns	Arkivvård saknas
e-Arkiv finns	e-Arkiv saknas
Digital arkivkompetens finns	Digital arkivkompetens saknas
God framtidsprognos för medborgarna <sup>8</sup>	Dålig framtidsprognos för medborgarna <sup>9</sup>

Listan kan härvidlag göras väldigt lång. Vad man måste fråga sig är hur pass väl den svenska genomsnittskommunen förhåller sig till dessa ytterligheter? Vi har i vår förstudie kunnat se hur deltagande kommuners arkivmyndigheter drar åt det undermåliga hållet vilket också är den spontana känsla som infinner sig i ett nationellt perspektiv.

Utgångsläget blir då en fråga om hur kan kommunerna närma sig den fullfjädrade arkivmyndighet som finns på den statliga sidan? Som tidigare nämnts är det svårt, för att inte säga omöjligt, för en liten och upp till normalstor svensk kommun att genomföra en sådan ambitionsnivå på egen hand. Däremot är vi övertygade om att det går att genomföra tillsammans. Ett sådant samarbete behöver dock byggas på ett flexibelt förhållningssätt.

I en interkommunal samverkan finns det bakomliggande teoretiska 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 styrning för en gemensam arkivförvaltning som i sin tur bildar bästa möjliga plattform att implementera ett kommungemensamt e-Arkiv på.

<sup>8</sup> En arkivmyndighet som är aktiv och vaksam på frågor rörande den information man har att förvalta och som vid behov konserverar, digitaliserar och migrerar.

<sup>9</sup> En arkivmyndighet som saknar engagemang och handlingskraft och den information man har att förvalta riskerar att förloras, förvanskas och glömmas bort.

## 2. Förutsättningar för samarbete

### 2.1 Genomgång av befintliga samarbeten

Länge saknades något tänkbart samarbete överhuvudtaget för de skånska kommunerna. Frågor kring interkommunala samarbeten inom arkivområdet har sannolikt aldrig tidigare förts på tal och det var förmodligen inte förrän frågor kring digital arkivering blev aktualiserade som tankarna började växa fram på olika håll här i landet.<sup>10</sup> 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. Sydarkivera började som en renodlad digital arkivmyndighet, men har efterhand haft ambitioner att bredda sin verksamhet sannolikt för att röra sig ifrån det tidigare tvådelade arkivmyndighetskapet.

#### **2.1.1 Kommunalförbundet Sydarkivera – ett alternativ?**

Till att börja med ska frågan ställas varför inte flertalet skånska kommuner ansökt om medlemskap i Sydarkivera? Detta hade ju varit den enklaste vägen för att lösa den situation som många av de skånska kommunerna befinner sig i när det gäller e-arkivfrågan. Dessutom tar även Sydarkivera på sig uppdraget att genomföra en enklare förstudie för den kommun som är intresserad av att ansluta sig. Det finns därför anledning att på ett objektivt sätt titta på både för- och nackdelar med ett medlemskap i Kommunalförbundet Sydarkivera.

Syftet bakom Sydarkiveras idé utgår från nyttorna med en gemensam arkivorganisation. Ett samarbete där kostnader fördelas soldariskt mellan samverkande medlemmar. Förbundet som tidigt insåg det nödvändiga med att först bygga upp en organisation och därpå en teknisk lösning, 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.<sup>11</sup>

För sina i nuläget 18 medlemmar erbjuder förbundet e-arkivering vilket möjliggörs genom det arkivsystem som genom politiskt beslut ska vara 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 arbetat aktivt gentemot sina medlemmar via utbildningar, workshops, informationsträffar och temadagar.<sup>12</sup> Därutöver har Sydarkivera, enligt vad personalen själv förklarar, fått stort förtroende från politiken i det geografiska förbundsområdet. Så tycker också politiker i

---

<sup>10</sup> Undantaget är då Arkivnämnden i Göteborg som inrättades redan 1999.

<sup>11</sup> Se Arkivmyndighet – Vad gäller? [www.sydarkivera.se](http://www.sydarkivera.se)

<sup>12</sup> [www.sydarkivera.se](http://www.sydarkivera.se)



projektet att det är positivt om organisationen har en god budget och därför ser man hellre att Sydarkivera ”sparar i ladorna” vilket avspeglas i den relativt höga medlemsavgiften, vilken idag uppgår till 27 kronor per kommuninvånare och år.<sup>13</sup>

Varför har då inte de deltagande kommunerna i Projekt ScanArkiv på egen hand innan denna förstudie aktualiserades anslutit sig till Sydarkivera? Det är naturligtvis svårt att svara på men har förmodligen olika förklaringar. En förklaring är att kommuner kan ha avvaktat initiativ från Kommunförbundet Skåne.<sup>14</sup> Det kan även vara så att man förväntat sig en formering av ett skånskt samarbete där någon kommun ska ta på sig initiativet.

Är det då en rimlig föresats att de skånska kommunerna ansluter sig till Sydarkivera enbart utifrån att det är ett existerande samarbete? Förstudien menar att detta inte är ett rimligt förhållningssätt av flera skäl. Några av dessa anges här:

- Medverkande kommuner har haft möjligheter att göra självständiga bedömningar om att ansluta sig till Sydarkivera, men trots det befinner vi oss här med en förstudie med i skrivande stund 15 intressenter. Förstudien tolkar detta som ett sökande efter bättre alternativ.
- Idén bakom ScanArkiv är att få till stånd ett tydligt och odelat arkivmyndighetsansvar där förbundet och dess medlemmar tar ett samlat grepp kring arkivfrågan. I detta sammanhang ser vi anledning att eftersträva den odelade roll som Riksarkivet har i sin funktion som arkivmyndighet gentemot de statliga myndigheterna.
- Skåne läns kommuner har drygt 1,3 miljoner invånare. De två län som Sydarkivera bedriver sin huvudsakliga verksamhet i har tillsammans drygt 350 000 invånare, motsvarande en dryg fjärdedels underlag gentemot Skåne. Vår bedömning är att det vore ytterst märkligt att kommuner i ett så pass stort län inte skulle kunna skapa ett underlag för en gemensam arkivorganisation och därmed se sig nödgade att falla tillbaka på en organisation skapad utanför länet.
- Idag har ScanArkiv ett underlag på drygt 430 000 invånare. Underlaget är betydligt större än då Sydarkivera instiftades. Därmed är underlaget tillräckligt för att på egen hand i Skåne bilda en gemensam arkivorganisation.
- Skåne utgör en storstadsregion med fyra kommuner med större befolkningsunderlag än någon kommun i Sydarkiveras kärnområde. Det inrymmer flera högskolor, universitet och ett kunskapsintensivt näringsliv. Detta borgar för en kompetensförsörjning inom området nödvändig för att förverkliga en gemensam arkivorganisation.
- Monopolisering av området är inte av godo. Det behövs flera alternativa organisationer som i samarbete och utbyte kan verka och testa olika alternativa lösningar till allas gagn. Förhoppningen är att flera kommuner längre norrut i Sverige

---

<sup>13</sup> Studiebesök Sydarkivera 2017-02-15.

<sup>14</sup> Kommunförbundet Skåne fick under 2014 i uppdrag av kommundirektörsgruppen att titta på e-arkivfrågan. Ett projektförslag presenterades i juni 2015 med rubriken ”Strategisk informationsförsörjning med sikte på ett långsiktigt digitalt bevarande i de 33 skånska kommunerna”. Projektförslaget fick tyvärr avvecklas efter en tid.

kommer att organisera sig i interkommunala samarbeten och utbyta kunskap och lösningar med varandra.

- Att samarbeten av denna natur sprider sig över alltför stora geografiska områden menar vi inte vara gynnsamt. Målsättningen bör vara att hålla samarbetet inom Skåne då landskapet är en historiskt sammanbunden enhet som dessutom har alla förutsättningar att stå enat i eventuella framtida storregioner i landet. Detta kan också vara ett skäl för att skapa en gemensam skånsk arkivorganisation framför ett inträde i Sydarkivera.
- Skånes storlek är också gynnsamt för att kunna samlokalisera skånska arkiv och därmed också få rimliga geografiska avstånd om medlemmarna finner en samlokalisering önskvärd. En samlokalisering på t.ex. Arkiv Centrum Syd i Lund ger också tillsammans med de kompetenser som redan finns på plats en unik möjlighet till kunskapsutbyten och synergieffekter inom arkivområdet.
- Slutligen, så är det en god affär. Enligt förstudiens beräkningar kommer det bli billigare för de skånska kommunerna att skapa en gemensam arkivorganisation i Skåne än att gå in i Sydarkivera. Man kommer dessutom få ett heltäckande ansvar för arkivfrågorna. Se jämförelser i bilaga 1 – Komparativ kostnadsbeskrivning vid förbundsstart 2018.

## 2.2 Genomgång av samverkansformer

Förstudien har bland annat tagit vägledning av den utmärkta genomgång av handlingsalternativ som förstudien i Skåne Nordost genomfört.<sup>15</sup> Vi har också haft tillgång till de genomgångar som Sydarkivera gjort i sina förstudier.<sup>16</sup> Nedan följer diskussioner kring en rad olika samverkansformer som är mer eller mindre tänkbara i ett kommunalt samarbete.

### 2.2.1 Samverkansavtal

Samtliga eller några av deltagande kommuner skulle kunna ingå samverkansavtal rörande metoder, verktyg, kravställning, gallringsregler, processbeskrivningar mm, men då skulle aldrig någon gemensam förvaltning byggas upp, utan både arkivmyndighet och bemanning skulle kvarbli på respektive kommun.

Vi tror inte på den här formen för samarbete i ett arkivsammanhang. Genom att det saknas en gemensam förvaltning under en och samma arkivmyndighet, så tror vi inte att förutsättningar kommer att finnas på plats för att samverkan skulle bli hållbar över tid. Det skulle dessutom bli en mycket omfattande apparat att säkerställa att inte de individuella arkivmyndigheterna eller kommunala myndigheterna agerade i konflikt med samverkansavtalets intentioner. För att få en beständighet över tid krävs en närmare samverkan än detta.

---

<sup>15</sup> FÖRSTUDIE E-ARKIV INOM SKÅNE NORDOST, s.22-32.

<sup>16</sup> Förstudie, Fördjupad förstudie samt Konceptstudie.



### 2.2.2 Tekniskt samarbete

Ett tekniskt samarbete, som även det är en form av samverkansavtal, 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.<sup>17</sup> Ansvar för bevarandesystemet läggs på en separat förvaltning med vad vi kan kalla teknokratiska befogenheter – man 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.<sup>18</sup> Detta har med tiden börjat fungera inom R7e-arkiv, där landsting och regioner är samarbetspartners<sup>19</sup>, men vi kan inte se, annat än i de riktigt stora kommunerna, att motsvarande kompetenser skulle kunna komma på plats i kommunerna. De flesta kommuner har numera en förvaltande IT-miljö med slimmad personalorganisation, så man kan med fog anta att de flesta kommuner hade fått söka konsult hjälp för att vara en aktiv part i ett tekniskt samarbete.

Vi har även tittat närmare på det relativt nyinstittade tekniska samarbetet mellan flertalet kommuner i Jönköpings län, men även där blir slutsatsen den samma, att det blir både dyrt och kortsiktigare än vad ett samarbete inom arkivområdet behöver.

Trots det skulle ett tekniskt samarbete i någon mån kunna vara 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.

### 2.2.3 Bolag

En bolagisering hade inneburit att ett samägt bolag hade skapats syftande 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.

---

<sup>17</sup> Det kan ju också i teorin innefatta ett tekniskt samarbete i driften av en arkivdepå för pappersbestånd.

<sup>18</sup> Se bilaga 2 - Gallringsfrågans betydelse.

<sup>19</sup> Uppgifter från före förvaltningsledaren Tobias Lundberg inom R7e-arkiv.

### **2.2.4 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 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 måste åter till respektive kommun för beslut. Vi gör bedömningen 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.<sup>20</sup>

### **2.2.5 Kommunalförbund**

Att en förbundsstyrelse i ett gemensamt kommunalförbund skulle kunna utses till arkivmyndighet för förbundsmedlemmars kommunala myndigheter har utretts grundligt. Arkivlagen ger stöd för att utse en gemensam nämnd eller förbundsstyrelse till arkivmyndighet.<sup>21</sup> Även Sydarkivera har i sin förstudie kommit fram till denna slutsats<sup>22</sup>

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.”<sup>23</sup>

Av förarbetena framgår således stöd för en odelad arkivmyndighet med ansvar för all form av information som uppstår i de kommunala verksamheterna – 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.

#### **2.2.5.1 Direktion**

Att styra ett kommunalförbund via en direktion är en möjlig metod som lämpar sig bättre vid ett kommunalförbund med ett mindre antal medlemmar. Exakt var den gränsen går är svårt att säga, men vid ett tvåsiffrigt antal medlemmar i kommunalförbundet, så börjar meningsfullheten av att styra via en direktion minska.<sup>24</sup> En fördel som lyfts fram med direktion är att beslutandet och styrandet av förbundet sker i samma församling, vilket skulle

---

<sup>20</sup> FÖRSTUDIE E-ARKIV INOM SKÅNE NORDOST, s.42, Sydarkiveras olika förstudiedelar samt <https://sydarkivera.se/om/vanliga-fragor-faq/gemensam-namnd/>

<sup>21</sup> Arkivlagen (1990:782) 8 §

<sup>22</sup> E-arkiv Kronoberg och Blekinge, Guide till handlingsalternativ, 4.1.3 Arkivmyndighet

<sup>23</sup> Regeringens prop. 1989/90:72 s.74

<sup>24</sup> 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.

skapa förutsättningar för en större effektivitet i beslutsfattandet. Detta är i sin tur beroende på naturen av den verksamhet förbundet är satt att driva.

### **2.2.5.2 Fullmäktige och styrelse**

Att styra ett kommunalförbund via fullmäktige och styrelse är en annan metod. Detta är en styrelseform som lämpar sig bättre vid ett kommunalförbund med ett större antal medlemmar. Exakt var den gränsen går är svårt att säga, men vid ett tvåsiffrigt antal medlemmar i kommunalförbundet, ökar nyttan av att styra via fullmäktige och styrelse.<sup>25</sup> Ett fullmäktige ger möjlighet att delegera i förvaltningsangelägna frågor till en styrelse och den beslutande församlingen behöver inte kallas in vid varje givet tillfälle. Det har också här betydelse vilken typ av verksamhet som förvaltningen hanterar.

## **2.3 Slutsatser kring samverkansform**

Att inom Skåne skapa ett eget samarbete torde av ovan redogjorda skäl vara bästa vägen fram för de skånska kommunerna såväl rörande e-Arkiv som arkivfrågorna i stort. Regionen är tillräckligt stor för ett bärkraftigt samarbete. Det finns nödvändig kompetens och det är en attraktiv region för att locka till sig än mer kompetens. Det saknas ej heller ekonomiska incitament, men detta belyser förstudien senare i framställningen.

Med detta sagt, och ovan genomgång av samverkansformer som underlag, så förefaller att ingå ett kommunalförbund som den naturligaste samarbetsformen för deltagande kommuner. Ett kommunalförbund medger en möjlighet till politiskt styrning, myndighetsutövning samt förvaltning som ingen annan av de tänkbara samverkansformerna.

Vad gäller styrningen av ett sådant kommunalförbund, så överväger fördelarna med fullmäktige och styrelse framför en direktion. Detta handlar dels om att ett växande kommunalförbund innebär en allt större direktion som vid varje aktuellt tillfälle kommer församlas och driva upp arvoderingskostnaderna, men också att det kan vara svårt att bemanna upp en direktion, som då också utgör styrelse, med flera delegater som förväntas sätta sig in i olika arkivfrågor med samma förutsättningar på alla poster. Vi menar att detta görs bättre genom en mindre styrelse med ett stort mandat från fullmäktige, så att denna mindre grupp, säg sju delegater, ges möjlighet till en större insikt i verksamhetens specifika frågor. Utöver detta medger valet av fullmäktige med styrelse ett utnämmande av opolitisk sakkunnig ledamot, ett val som inte medges i en direktion.<sup>26</sup> Ett sätt att uppnå en bättre representation är att i förbundsordningen föreskriva en rotation av styrelseuppdragen mellan medlemskommunerna.

---

<sup>25</sup> 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.

<sup>26</sup> Kommunallag 4 kap. § 23 a, första stycket. Det är oklart om denna kan avtalas bort i en förbundsordning.

## 2.4 Rekommendation kring samverkansform

Förstudien rekommenderar att deltagande kommuner instiftar ett kommunalförbund styrt av fullmäktige och styrelse. Vidare förordas att det i förbundsordningen stadgas bestämmelser om roterande styrelseuppdrag för att på så sätt erhålla en hög och likaställd nivå av demokratisk representation mellan förbundsmedlemmarna.

## 3. Myndighetsutövning

### 3.1 Styrning

#### 3.1.1 Förbundsordning

Ett samarbete som det som förstudien hittills pekat på - ett kommunalförbund – vilar på det juridiska fundament som utgörs av förbundsordningen.<sup>27</sup> Förbundsordningen ger de grundläggande spelregler förbundet har att verka efter och skapar förutsättningarna för relationen mellan förbundet och medlemskommunerna.

#### 3.1.2 Arkivreglemente

I varje kommun får det finnas ett arkivreglemente. Detta regleras genom arkivlagens 16 § *”Kommunfullmäktige eller landstingsfullmäktige får meddela föreskrifter om arkivvården inom kommunen, i den utsträckning något annat inte är särskilt föreskrivet.”*

Det är brukligt att så sker genom att kommunfullmäktige beslutar om ett arkivreglemente som dels styr arkivmyndighetens verksamhet inom kommunen, men också reglerar arkivhanteringen för samtliga kommunala myndigheter inom kommunen och dess relation till arkivmyndigheten.

I ett arkivreglemente fastslås som regel vilken nämnd eller styrelse som utgör arkivmyndighet för de kommunala myndigheterna i kommunen. Detta är särskilt avgörande om man till arkivmyndighet utser någon annan nämnd eller styrelse än den arkivlagen ger vid handen, d.v.s. kommunstyrelsen, och vid en interkommunal gemensam arkivmyndighet så är det avgörande att samtliga medlemmar anger denna som arkivmyndighet i sitt arkivreglemente. Det är därför lämpligt att det utarbetas en gemensam mall för arkivreglemente att anta bland medlemskommunerna.<sup>28</sup>

#### 3.1.3 Delegering

I ett kommunalförbund som det föreslagna finns ett förbundsfullmäktige. Detta fullmäktige kan genom reglemente delegera till förbundsstyrelsen enligt bestämmelser i kommunallagen. I detta reglemente styrs vilka frågor som kvarstannar på förbundsfullmäktige att besluta om och vilka frågor förbundsstyrelsen har att besluta om.<sup>29</sup> Förbundsstyrelsen kan sedan vidare delegera utifrån en i styrelsen beslutad delegeringsordning.<sup>30</sup>

---

<sup>27</sup> Se bilaga 3 - Utkast förbundsordning.

<sup>28</sup> Se bilaga 4 - Mall arkivreglemente.

<sup>29</sup> Se bilaga 5 - Utkast reglemente förbundsstyrelse

<sup>30</sup> Se bilaga 6 - Utkast delegeringsordning

### **3.1.4 Samråd**

Kravet på samråd mellan myndighet och arkivmyndighet finns reglerat både i arkivförordningen<sup>31</sup> och i förekommande fall i arkivreglementet för kommunen. ScanArkiv förordar att rutiner för en systematisk samrådsfunktion upprättas för att hantera de olika samrådssituationer som kan tänkas uppstå. I första hand handlar detta om dels allmänna överväganden vid samråd då besluten förväntas få en allomfattande verkan då verksamheter från samtliga medlemmar ingår i samrådet, till specifika överväganden i samråd med en utpekad kommunal verksamhet i en kommun.

När det gäller de större frågorna som får ett övergripande genomslag så ska förbundet kalla till ett stort samråd där delegater från kommunernas berörda förvaltningar, t.ex. miljöförvaltningarna, deltar i samråd antingen genom ett remissförfarande eller genom samrådsmöten. De mindre, kommunspecifika frågorna hanteras via samråd med berörd part.

### **3.1.5 Gallringsbeslut**

Gallringsfrågan för kommunala myndigheter har egentligen alltsedan instiftandet av arkivlagen 1990 befunnit sig i en slags limbo. Resonemangen har pendlat alltifrån att detta är renodlade förvaltningsbeslut<sup>32</sup> till att det är en uppgift som fullmäktige kan delegera till antingen sina nämnder och styrelser eller en arkivmyndighet.<sup>33</sup>

Ett sätt att komma runt denna ambivalens torde vara att i de av kommunfullmäktige beslutade nämndreglementena föreskriva att nämnden har att följa det vid varje tillfälle av kommunfullmäktige antagna och giltiga arkivreglementet för kommunen. Detta synsätt följer analogt av att en nämnds utpekade uppgifter ska utföras av en förvaltning som arbetar på dennas uppdrag. Har inte uppgiften att tillämpa arkivlagens 3 och 10 §§ pekats ut i nämndens reglemente utan särskilt föreskrivits ske enligt arkivreglementet, så är det inte nämndens uppgift. Därmed möjliggörs ett skapande av en dedicerad förvaltning under den utpekade arkivmyndigheten, som ges till uppgift att i samråd med de kommunala myndigheterna tillämpa arkivlagens 3 och 10 §§.

Med en sådan utgångspunkt skapas förutsättningar för att närma sig den statliga arkivvården som bör vara ledstjärna framåt för att släta över historiska skillnader som funnits i tillämpningen av arkivlagen beroende på vilken typ av myndighet vi betraktar. Lagstiftningen i övrigt, t.ex. tryckfrihetsförordningen, förvaltningslagen eller offentlighets- och sekretesslagen, förutsätter en likställd rättssäker arkivvård oavsett om det handlar om en kommunal myndighet i en mindre glesbygdskommun eller ett nationellt statligt verk.

En annan aspekt som berör gallring och gallringsbeslut och som är värd att poängtera är arkivlagens 10 §. Den handlar om att allmänna handlingar får gallras. Det är däremot för kommuners del, till skillnad från staten, ytterst sparsamt beskrivit under vilka former detta ska

---

<sup>31</sup> 6 § Arkivförordning (1991:446).

<sup>32</sup> ”Vem bestämmer om arkiv i kommunen?”, s.22.

<sup>33</sup> ”Vilse i arkivet”, s.76.

ske. I lagtexten konstateras att om annan lag eller förordning föreskriver gallring eller bevarande, så gäller dessa bestämmelser. I övrigt lämnas frågan åt sitt öde.

Den vedertagna lösningen på denna lagens ambivalens är att föra in kommunala tilläggsbestämmelser i kommunernas arkivreglementen. I arkivreglementet förs in mer specifika skrivningar under vilka former allmänna handlingar får gallras. Det allra vanligaste upplägget är att ett formellt gallringsbeslut krävs – antingen analogt med Riksarkivet att det ska författas ett beslut utifrån viss formalia – eller att man på kommunalt vis för in det i en dokumenthanteringsplan som sedan antas.

Lärdomen här är att gallring sker utifrån en given rangordning och formalia. I första hand gäller lag. I andra hand förordning. I tredje hand specifika gallringsbeslut. I fjärde hand generella gallringsbeslut. Ingen allmän handling eller information får gallras utan stöd i någon av dessa nivåer – digital som på papper.

### **3.1.6 Överlämnande av information**

Vid förbundsstart föreslås att alla äldre bestånd från medlemmarnas kommunala myndigheter innan nuvarande kommunutformning – vanligen 1970 eller 1973 – förs över till förbundet med full förfoganderätt. Reversal ska i samband med detta upprättas och undertecknas av ordförande i aktuell kommunstyrelse samt förbundsarkivarien (eller utsedda företrädare) där information kring bestånden närmare preciseras. En förfrågan till verksamheterna ska dock skickas ut i förväg ifall någon verksamhet skulle ha ett fortsatt frekvent behov av dessa äldre handlingar och att de därmed skulle undantas från att överlämnas.

Nyare information, från 1971 eller 1974 och framåt, som kommunerna vill överlämna eller som arkivmyndigheten enligt arkivreglementet övertar, bör ske med leveransframställning, överenskommelser och reversal per arkivbildare. Överlämnande kommunal myndighet blir då ena parten och arkivmyndigheten den andra. Kan inte en överlämnande kommunal myndighet inom kommunen fastslås, så anses kommunstyrelsen, såsom närmast i tid föreliggande arkivmyndighet, vara överlämnande myndighet.

### **3.1.7 Återlämnande av information**

Under normala förhållanden blir detta endast aktuellt då en kommun utträder ur förbundet eller om förbundet upplöses, även om man i teorin kan tänka sig andra situationer. Precis som i fråga om överlämnande, så följer framställning, överenskommelse och reversal. I överenskommelsen ska också de ekonomiska arrangemangen för återlämnandet tas med. I fråga om upplösning av förbundet följer vad som stipuleras i förbundsordningen.

### **3.1.8 Inträde**

Ny förbundsmedlem inträder per den 1 januari året efter att dess kommunfullmäktige antagit förbundsordning och justerat arkivreglemente. Ny förbundsmedlems årsavgift det första året

beräknas utifrån förutsättningarna i gällande betalningsmodell.<sup>34</sup> Ny förbundsmedlem inträder direkt i förbundsfullmäktige enligt bestämmelserna som anges i förbundsordningen (dvs. enligt förslag en delegat per påbörjat 50 000-tal kommuninvånare). Däremot är inte den nya förbundsmedlemmen aktuell för val till förbundsstyrelsen förrän ett allmänt val till kommunfullmäktige hållits i landet.

### **3.1.9 Utträde och upplösning**

Enligt föreslagen förbundsordning och i enlighet med utgångsläget i kommunallagen så gäller en treårig uppsägningstid. Bestämmelser i övrigt anges i föreslagen förbundsordning. Det bestånd tillhörigt utträdande medlem som förbundet haft förfoganderätt över skall antingen återbördas medlem senast innan uppsägningstiden löpt ut eller i det fall utträdande medlem inte önskar beståndet åter, regleras i ett särskilt avtal där äganderätten till beståndet och ekonomiska villkor för detta fastställs.

Vid en upplösning av förbundet gäller bestämmelserna i den föreslagna förbundsordningen där utgångsläget är att bestånden återgår till respektive kommun eller, ifall detta inte är möjligt, t.ex. ifall den juridiska personen avtalat bort sitt äldre bestånd till förbundet, till den kommun där förbundet har sitt säte.

## **4. Organisation**

### **4.1 Avgränsning**

Ett kommunalförbund som utgör gemensam arkivmyndighet med förvaltning får en politisk styrning från sitt förbundsfullmäktige. Det egentliga arkivmyndighetsskapet utgår från förbundsstyrelsen, men med tanke på arkivområdets krav på specialkompetens, en effektiv löpande styrning av dess förvaltning och behov av ett mandat för att kunna fatta fortlöpande beslut, så tror förstudien att det kommer behövas en verksamhetschef som kan arkivverksamheten. Denna chef föreslår vi få titeln *förbundsarkivarie* som förutom chefskapet över förvaltningen också får en långtgående delegering att å arkivmyndighetens vägnar fatta olika slags beslut.<sup>35</sup>

Det är också viktigt att hålla isär gränsdragningen mellan arkivmyndigheten och de kommunala myndigheterna. Detta gör sig lättast ifall det modernare begreppet *information* tillåts ta ett steg fram och det äldre begreppet *handling* tar ett steg tillbaks. Arkivmyndigheten ansvarar alltså för information som överlämnats till arkivmyndigheten. Därmed sätts fokus på själva begreppet *överlämna* – ett begrepp vars betydelse utvecklas i arkivlagens 9 §;

*”När en arkivmyndighet har övertagit arkivmaterial från en annan myndighet övergår hela ansvaret för det materialet till arkivmyndigheten.”*

---

<sup>34</sup> Se bilagor 7 a - Betalningsmodell A och 7 b - Betalningsmodell B. Annan framtida betalningsmodell kan komma i fråga.

<sup>35</sup> Se bilaga 6 – Utkast delegeringsordning.



Här framgår att när en arkivmyndighet övertagit arkivmaterial från en annan myndighet så övergår hela ansvaret för det materialet till arkivmyndigheten. Det första man måste fråga sig – särskilt beaktande kontexten att arkivlagen antogs 1990 – är vad man avser med begreppet *arkivmaterial*? En liten hint ges om man betraktar arkivlagens 4 §;

*”Varje myndighet skall svara för vården av sitt arkiv, om inte en arkivmyndighet med stöd av 9 § har övertagit detta ansvar.”*

I vart fall när det gäller *vård* av ett arkivmaterial så utesluter lagen att en kommunal myndighet och en arkivmyndighet kan ha detta ansvar samtidigt. I förstudien gör vi tolkningen att detta är ett allmänt förhållande; en kommunal myndighet och en arkivmyndighet kan inte inneha samma slags ansvar över ett arkivmaterial samtidigt.

Slutsatsen tydliggörs ytterligare om vi även betraktar *arkivmaterial* som ett annat begrepp för *information*. Därmed kan vi modernisera innebörden av arkivlagens 9 § sista stycket;

*”När en arkivmyndighet har övertagit **information** från en annan myndighet övergår hela ansvaret för den **informationen** till arkivmyndigheten.”*

Gränsdragningen här blir helt central då vi börjar betrakta information oberoende av media och form. Information kan finnas som kopia på papper. Information kan finnas digitalt. Information kan existera på olika media samtidigt. Någon har ett ansvar för informationen och det torde vara lagstiftningsmässigt svårbemästrat om detta ansvar vore beroende av val av medium.

Det är förstudiens slutsats att för att en information ska anses vara överlämnad till arkivmyndigheten *skall* ingen annan än arkivmyndigheten ha direkt åtkomst till informationen på något sätt – om inte arkivmyndigheten efter utredning valt att publicera hela eller delar av samma information. Denna fråga får betydelse bland annat för hur långt fram i tiden digitaliserade pappersbestånd ska anses överlämnade 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 till arkivmyndigheten fram till då ingen kommunal verksamhet har tillgång till den aktuella informationen längre. Att sätta ett absolut årtal för detta är inte möjligt, men vi hamnar sannolikt i ett spann mellan säg 1990 till 2010.

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 ensade arkivreglementena.<sup>36</sup> 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 förorsakar.

---

<sup>36</sup> Se bilaga 4 – Mall arkivreglemente.



## 4.2 Ansvarsområden – utökat enligt arkivreglemente

Utöver det som stadgas i arkivlagen kan arkivmyndigheten ges ett utökat myndighetsansvar. Detta har sin grund i arkivlagens 16 §;

*”Kommunfullmäktige eller landstingsfullmäktige får meddela föreskrifter om arkivvården inom kommunen, i den utsträckning något annat inte är särskilt föreskrivet.”*

Såsom det ensade arkivreglementet är utformat i skrivande stund, så inleds det med en definition kring omfattningen av det. Det handlar om deltagande kommuners kommunfullmäktige, kommunstyrelse samt övriga nämnder, styrelser och andra kommunala organ med självständig ställning. Det omfattar även sådana enskilda organ (bolag, stiftelser) som kommunen utövar ett rättsligt bestämmande över, dito som förvarar allmänna handlingar enligt beslut i fullmäktige samt enskilda organ som förvarar allmänna handlingar på uppdrag av fullmäktige. Det understryks att arkivreglementet är teknikneutralt.

Följande utökade ansvarsområden listas i det ensade arkivreglementet:

- Utfärdande av riktlinjer för arkivvården
- Mandat att fastslå arkivansvar vid information i delade IT-system
- Delegera till tjänstemän inom förbundet
- Föreläggande om åtgärder vid konstaterade brister vid tillsynsbesök
- Erbjudande tilläggstjänster inom arkivområdet
- Gallringsbeslut i samråd med de kommunala myndigheterna
- Beslut om utlån i vissa fall

## 4.3 Ansvarsområden – enligt förbundsstyrelsens reglemente

I detta reglemente framgår att förbundsstyrelsen ansvarar för verkställande och förvaltande angelägenheter inom förbundet och i den utsträckning som förbundsordningen ger vid handen.

I reglementet lyfts det digitala ansvarsområdet fram där förbundsmedlemmarnas överlämnade digitala bestånd ska vårdas och hanteras enligt olika tillämpliga lagstiftningar. Styrelsen ska även inom förbundsordningens ramar se till att medlemmarnas efterfrågade tjänster i möjligaste mån kan tillgodoses. Det finns även ett ansvar för att kompetenser, resurser och teknik över tid används kvalificerat, effektivt och verkningsfullt. Att vara medlemskommunerna behjälpliga vid leveranser från verksamhetssystem är en grundläggande tjänst för förbundet att erbjuda sina medlemmar.

## 4.4 Ansvarsområdenas definiering av organisation

Som nämnts ovan så menar förstudien det vara centralt med en ämneskunnig verksamhetschef – en *förbundsarkivarie* – som är ytterst ansvarig för förvaltningen. Utöver denna roll så ser vi ett behov av någon som kan ställföreträda förbundsarkivarien, men som också har ett dagligt personalansvar och som ser till att bemanning finns och prioriteras korrekt. Namnet på denna

roll föreslås bli *förste arkivarie*, då det även här förutsätts en specialkompetens inom arkivområdet då även denna person ska kunna fatta verksamhetsbeslut på delegation.

Förbundsverksamheten har i skrivande stund föreslagits få sex verksamhetsområden – sektioner om man så vill. Detta är sektioner vars inrättande underbyggs av de ansvarsområden som förbundsordning, reglemente och arkivreglemente påkallar.

- Digital hantering
- Leverans
- Tillsyn
- Utbildning
- Utlämnande
- Utredning

Under dessa sektioner inryms de ansvarsområden som förbundet verkar inom. I en framtid kan dessa sektioner förändras utifrån behov och önskemål, men detta är ett tänkt startläge för förbundet.

## 4.5 Organisation för e-Arkiv och digital arkivering

Denna förstudie har *inte* haft som målsättning att presentera tekniska lösningar för e-Arkiv och andra till digital arkivering hörande teknik. Målsättningen har varit att budgetera för det och påvisa behovet av en långsiktig förvaltning där ekonomisk och teknisk hållbarhet varit ledord.

I den föreslagna organisationen finns sektionen ”Digital hantering” och denna är att förstå som att det kommer behövas en hög digital kompetens inom organisationen. Det är en central tanke inom den ekonomiska och tekniska hållbarheten och vi ser att denna organisation kommer att behöva rekrytera programmerings- och högre IT-kompetens då denna verksamhet är och kommer i än större utsträckning bli, den vardagliga verksamheten för en förvaltning som denna.

I ett längre perspektiv så kommer även övriga fem sektioner alltmer förskjuta sin tyngdpunkt åt det digitala hållet. Vi ser också att sektionen för utlämnande naturligt kan utvecklas till en sektion för tillgängliggörande och då blir det digitala inslaget än mer påtagligt. Detta är kompetenser organisationen måste sitta på och inte betrakta som särhändelser man för stunden och efter upplevt kortsiktigt behov upphandlar och köper in.

En av de mer centrala tjänsterna som förbundet ska tillhandahålla till 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. Det är dock viktigt att understryka att detta är en tjänst förbundet erbjuder sina medlemmar och vill någon kommunal verksamhet

lösa detta på något annat sätt, så står det dem fritt. I det fall ett sådant val förorsakar verksamheten kostnader, så stannar dessa på verksamheten.

Avslutningsvis i denna del så kan man kort lista några val som finns kring frågan om bevarandesystem. Förstudien kommer inte med någon rekommendation i denna del, utan det blir 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. Betalningsmodeller

Betalningsmodellerna hänger samman med dels den organisation som förbundets uppgifter kräver, den ambitionsnivå man lägger sig på, antalet och storleken på förbundsmedlemmarna, den bemanning som tros klara av uppgifterna samt arbetsformerna för ett genomförande. Det är ett komplicerat samband mellan de olika faktorerna och förändras något så förändras även helhetsbilden av betalningsmodellen.

Det finns även ibland en tidsfaktor inbyggd som bygger på ett kostnadsdrivande antagande då arkivmyndighetens bestånd befinner sig spritt över flera depåer ute i kommunerna, så väl som ett kostnadsminskande antagande om en samlokalisering av bestånden låter sig göras.

### 5.1 Betalningsmodell A

Denna modell är den som drivits och beskrivits i de tre delrapporterna som släppts under våren 2017. Den bygger på följande grundläggande antaganden:

- *Varje kommun betalar för sitt eget arkivbestånds deponering nu och framdeles*
- *Varje kommun betalar för arkivmyndighetens närvaro i den egna kommunen fram tills en samlokalisering sker (därefter sker fördelning strikt befolkningsunderlagsmässigt)*
- *Övriga kostnader fördelas strikt befolkningsunderlagsmässigt*

I denna betalningsmodell har det antagits att förutom förbundsledningen med förbundsarkivarie och förste arkivarie, så behövs ytterligare 12 personal fördelat på två programmerare, två IT-arkivarier samt åtta arkivarier. I modellen förutsätts också en bemanning av arkivmyndigheten ute lokalt i kommunerna. Bemanningen har satts med utgångspunkt i kommunstorlek och för de mindre kommunerna leder detta till en icke daglig

bemanning av arkivmyndigheten.<sup>37</sup> Årlig totalbudget för förbundet blir i denna betalningsmodell knappt 11 miljoner kronor.

Under arbetet med förstudien så har det lyfts fram en del högst befogad kritik mot denna betalningsmodell. Det kan bli en stressig och ryckig arbetssituation för de anställda i förbundet. Det kan också bli en något diffus organisationstillhörighet då man i högre grad är fysiskt närvarande i en eller i ett par kommuner än på förbundet, förslagsvis i Lund. Fördelar skulle kunna vara en relativt hög fysisk närvaro ute i medlemskommunerna, men detta *kan* misstolkas som en tillgänglig resurs för verksamhetsarkivarbete ute i medlemskommunerna och detta är kanske inte något som i sig är positivt om ett syfte är att tydliggöra gränsdragningen mellan arkivmyndighet och verksamhet.

## 5.2 Betalningsmodell B

Denna modell har vuxit fram ur ett resonemang kring nackdelarna med ”Betalningsmodell A”. Den bygger på följande grundläggande antaganden:<sup>38</sup>

- *Varje kommun betalar för sitt eget arkivbestånds deponering nu och framdeles*
- *Övriga kostnader fördelas strikt befolkningsunderlagsmässigt*

Den stora skillnaden här är att man släpper tanken på en lokal bemanning av arkivmyndigheten ute i kommunerna och förutom förbundsledningen med förbundsarkivarie och förste arkivarie, så kan verksamheten genomföras med 9 personal fördelat på två programmerare, två IT-arkivarier samt fem arkivarier. Även en pooltjänst tillförs förvaltningen. Årlig totalbudget för förbundet blir i denna betalningsmodell knappt 10 miljoner kronor.

Det som i botten drivit fram behovet av lokalt placerad personal för arkivmyndigheten är utlämnandet av allmän handling. Detta behov försvinner inte med ”Betalningsmodell B”, men adresseras tillsammans med lösningen på en annan fråga, den om *verksamhetsarkivarier*.

I flera av de deltagande kommunerna har arbete för verksamhetsarkiven och arkivmyndigheten nästintill flutit samman. Det som händer i en situation där man skapar en gemensam arkivmyndighet är att en stor del av underlaget för arkivarbete i kommunerna minskar. I de mindre kommunerna så pass att man helt enkelt inte har bemanning att hantera verksamhetsarkivfrågorna. I de större blir det kanske inte så dramatiskt, men vad som återstår är olika gränsdragningsproblem då arbetet ofta strukturerats utifrån att någon gräns mellan myndigheter ej funnits.

Förstudiens förslag på lösning av denna situation är implementering av verksamhetsarkivarier som kan arbeta verksamhetsövergripande ute i kommunerna. Detta kan ske i egen regi, men även som en tilläggstjänst köpt av förbundet. Förbundet får därmed också den ”lokala

---

<sup>37</sup> Se bilaga 8 a – Organisationsskiss och bemanningsförslag – Betalningsmodell A.

<sup>38</sup> Se bilaga 8 b – Organisationsskiss och bemanningsförslag – Betalningsmodell B.

kontakt” som förutsätts i denna betalningsmodell som kan plocka fram, skanna och skicka över de mer rutinartade förfrågningarna i de lokalt deponerade bestånden. Även i en situation där verksamhetsarkivarie saknas förutsätts tillgång till en lokalt anställd resurs att bistå förbundet med framtagning.

Förbundet kommer dock ha bemanning avsatt för komplexa förfrågningar och bokade besök som tar sig över hela förbundsområdet.

Avgifterna för de deltagande kommunerna sänks något i denna modell. Vi tror också att personalens arbetssituation förbättras markant i denna modell då graden av organisationstillhörighet och stationaritet tydliggörs. Med lokala resurser på plats blir också den dagliga täckningen i förbundsområdets mindre kommuner bättre än i ”Betalningsmodell A”.

### 5.3 Betalningsmodell C ?

Är en modell som förts fram som ett alternativ. Bygger i botten på samma bemanning som ”Betalningsmodell A”, men med betalningsgrunderna från ”Betalningsmodell B”.

- *Varje kommun betalar för sitt eget arkivbestånds deponering nu och framdeles*
- *Övriga kostnader fördelas strikt befolkningsunderlagsmässigt*

All personal utgår från Lund om inget annat avtalats. En koordinator hanterar skörden av förfrågningar direkt på morgonen. Sex personal ingår dagligen i utlämnandegruppen. Utifrån inkomna förfrågningar, personaltillgång, fordon och allmänna kommunikationsmöjligheter skapas resplaner för att under dagen tillgodose de förfrågningar som kommit in. Tillägg till resplanerna kan ske utifrån logistiska skäl fram till c:a klockan 14.00. Därefter måste personal ges möjlighet att återvända till Lund för att avsluta sina arbetspass.

## 6. Sammanförande helhet

### 6.1 Beståndsdelar i en heltäckande arkivorganisation

En arkivmyndighet är inte allena saliggörande och kommer inte lösa alla arkivbehov som de kommunala myndigheterna har. Det kommer att behövas egna resurser på ett eller annat sätt.

Under förstudiens gång har tankarna kring verksamhetsövergripande arkivarier ute i kommunerna blivit mer och mer övertygande. Fördelarna med att ha dedicerade personer i en sådan roll är flera:

- Tillgång till arkivkompetens ute i verksamheterna i hela kommunen
- En naturlig kontaktpunkt mellan arkivmyndighet och verksamhet
- Annan personal kan fokusera på det de kan bäst och till det som de behövs mest
- Svarar till eftersatta behov som identifierats i verksamheterna
- En naturlig anslutning till arkivmyndigheten i kommunerna

I flera av de deltagande kommunerna finns idag organisationer på plats med arkivredogörare, men det är inte ovanligt att de här personerna inte är särskilt engagerade i uppgiften. I en stressig vardag är ofta inte arkivfrågorna första prioritet och faller långt ner på prioriteringslistan. Det händer att man fått uppgiften tilldelad nästintill som en kommendering och det är inte heller ovanligt att personalomsättning skapar kontinuerliga vakanser i arkivredogörarorganisationen som sammantaget gör att man generellt sett får uttrycka en tveksamhet kring uppläggets lämplighet som sådant. Förstudien menar att arkivorganisationen fungerar bättre med dedicerade verksamhetsarkivarier som har en god arkivvård som både sin huvudsakliga arbetsuppgift, men där vi också finner ett intresse och kunskap för området.

Någon timme per vecka per förvaltning tillsammans med arkivmyndighetens behov av framtagning och skanning borde i de flesta kommuner kunna skapa underlag för minst en verksamhetsarkivarie. Var en verksamhetsarkivarie formellt ska ha sin anställning är en separat fråga, men man kan tänka sig både anställning i egen regi under t.ex. kommunstyrelse eller serviceförvaltning eller att behovet täcks upp som ett köp av tilläggstjänst från förbundet.

## **6.2 Arkivbestånden i papper**

I förstudien har vi drivit konceptet med deponeringsvärde. Tanken med det har varit dels att synliggöra att deponering av arkivmaterial har ett marknadsvärde (oavsett hur kostnadsbilden ser ut i respektive kommun i nuläget) och dels att vid en eventuell framtida samlokalisering så är inte deponeringen en ny okänd kostnad, utan den har alltid funnits med i resonemanget.

De bestånd som överlämnats till arkivmyndigheten kommer ju initialt stanna kvar där de då befinner sig. Arkivmyndigheten kommer från början få en situation där dess förfogade bestånd befinner sig spritt över flera olika depåer och det blir en verklighet som förbundet måste hantera. I skrivande stund finns tre förslag kring denna problematik som bygger på lite annorlunda tank. Arkivmyndigheten kan stationera personal vid depåerna. Arkivmyndigheten kan utse lokala resurser vid depåerna. Arkivmyndigheten kan från sitt säte ta sig till depåerna.

I det längre perspektivet följer flera goda effekter ifall bestånden kan samlokaliseras till där förbundet har sitt säte. Bestånden kan hamna i moderna ändamålsenliga lokaler. Utlämnande av allmän handling kan ske resurseffektivare. Den logistiska situationen för forskningen förbättras med stort bestånd samlat. Sannolikheten att förverkliga digitaliseringsinsatser ökar vilket i sig ökar tillgängligheten för samtliga medborgare som då väger upp den sämre tillgängligheten för de lokala kommunborna. Lagstiftningen är tydlig här. Det är varje medborgare, och inte endast varje kommunmedborgare, som har rätt att ta del av kommunens allmänna handlingar och kan tillgängligheten förbättras till alla medborgares gagn så är det av godo.

## 7. Kommunalt underlag

Förstudien startade upp med 13 intressenter och kommer att avslutas med 15 intressenter. Under förstudiens gång har flera kommuner visat intresse och det är möjligt att antalet intressenter med tiden och innan formeringen av ett kommunalförbund förändras.

Vi har ju innan förstudien gjort ett antagande att ett samarbete inom arkivområdet inte kan bli hur stort som helst. Det handlar både om organisationens storlek och det geografiska område den är satt att täcka. En utgångspunkt har i detta antagande varit Skåne som en region.

Om man sedan betraktar andra ändan av skalan, så kan inte heller ett sådant här samarbete bli för litet heller. Sydarkivera startade upp med ett kommunalt befolkningsunderlag på c:a 250 000 invånare och med tio kommuner (samt Region Blekinge) i ett sammanhängande geografiskt område. Det är möjligt att ett samarbete kan inledas med ett mindre underlag än så, men i så fall får man kanske ta ett omtag kring ambitionsnivå och styrelseform.

## 8. Utvecklingspotential

Sedan ett par decennier tillbaka har man kunnat betrakta hur förutsättningarna för statlig och kommunal arkivhantering allt mer glidit i sär. Det har blivit påtagligare sedan de digitala arkivfrågorna gjorde sitt intåg på arenan.

Samtidigt som att de statliga myndigheternas digitala arkivbestånd steg för steg fått rutiner för att kunna tas om hand korrekt och långsiktigt har i de flesta fall de kommunala motsvarigheterna stått och stampat. Samtidigt som mängden digitalt tillgängliggjorda handlingar kontinuerligt är ökande i de statliga arkivbestånden, händer nästintill ingenting inom detta område på den kommunala sidan. Medborgarna förväntas uppenbarligen acceptera diametralt olika förutsättningar trots i stora drag identisk lagstiftning i botten.

En av de utvecklingspotentialer som förstudien identifierat handlar just om tillgängliggörande av de äldre bestånden.

## 9. Sammanfattning

Föreliggande förstudie har haft som syfte att undersöka möjligheterna för att skapa en skånsk kommungemensam arkivorganisation med tillhörande e-Arkiv. Deltagande kommuner har varit 15 till antalet och varierat sinsemellan såväl befolkningsmässigt som när det gäller den kommunala arkivorganisationens funktion och möjlighet att hantera arkivfrågor, såväl analogt som digitalt. Förstudien har för avsikt att lämna rekommendationer till beslutsfattare i de deltagande kommunerna för att vi tillsammans ska hitta en strategi för en gemensam lösning på ett på ett problem som var och en av kommunerna inte står rustade för att ta sig an på egen hand.

I huvudsak har intentionen varit att först titta på förutsättningarna för att skapa en arkivorganisation, och när organisationen är på plats, undersöka den tekniska lösningen för ett bevarandesystem (e-Arkiv). För att hitta en lämplig samverkanform har förstudien undersökt olika förutsättningar att samverka kring. De alternativ som lyfts fram har varit genom



samverkansavtal, tekniskt samarbete, gemensam nämnd, bolag eller i form av ett kommunalförbund. Förstudiens fokus har legat på att arkivhanteringen idag behöver en långsiktig och hållbar strategi för framtiden med medborgaren i centrum. Detta hänger samman med att arkivfunktionen befinner sig i ett slags paradigmskifte i och med övergången till ett samhälle där den digitala informationshanteringen ändrar vårt sätt att arbeta med, tillgängliggöra och vårda arkiv. Hanteringen av arkivfrågor har därför blivit av mer komplex natur och kräver en alltmer aktiv arkivfunktion för att kunna säkerställa framtida medborgares möjligheter att hitta, läsa och förstå det digitala informationsarv som kommunerna efterlämnar. Förstudien ser därför behovet av att skapa ett kommunalförbund med styrelse och förvaltning och där förbundet ges ett odelat arkivmyndighetsskap över dess medlemmar.

Detta synsätt faller sig naturligt då den strategi arkivlagen förutsätter blir teknikneutral och behövs som en vägvisare då en förvaltning kring arkivfrågorna byggs upp.

Att upphandla ett e-Arkiv har ibland förts fram som en möjlig väg fram, men beaktande de ledord vi identifierat, såsom ekonomisk och demokratisk hållbarhet över tid, så kommer inte det ensamt lösa frågorna.

Förstudien har för avsikt att lämna rekommendationer till beslutsfattare ifråga om vägval och vidare väg framåt för ett samarbete. Dessa rekommendationer bygger på de slutsatser som dragits under förstudiens gång och utgör slutprodukten av bedömningar, avfärdanden och råd som varit input i förstudien från de förevarande arbetsmötena och hela vägen genom förstudien.

## 10. Rekommendationer

Förstudien rekommenderar deltagande kommuner;

- att formera ett kommunalförbund
- att kommunalförbundet sammansätts av fullmäktige med styrelse
- att förbundets säte blir Lund
- att ett genomförandeprojekt följer direkt på denna förstudie
- att en avsiktsförklaring att ingå i detta genomförandeprojekt omedelbart utarbetas för ett antagande snarast
- att genomförandeprojektet utarbetar en första budget för kommunalförbundet utifrån det till projektet anslutna kommunala underlaget
- att genomförandeprojektet i samråd med deltagande kommuner bygger vidare på de styrdokument som i form av utkast medföljer denna förstudie
- att genomförandeprojektet utreder de i förstudien framförda betalningsmodellerna och vid behov tillför och utvecklar annan betalningsmodell



## 11. Källor och referenser

### Ur delrapporterna 1, 2 och 3 samt huvudrapport

Antagna anbud utifrån avrop från SKL:s ramavtal för e-Arkiv 2015-2016

Arkivförordning (1991:446)

Arkivlagen (1990:782)

Att hantera, bevara eller gallra elektroniska handlingar. SKL, 2011

Av styrgruppen vitsordade belopp för löner och hyllmeterkostnad 2016-12-15

Budgetdiskussion med landstingsarkivet i Stockholms län 2016-12-13

Delrapport 2 i denna förstudie

Diskussioner med referenspersoner under förstudiens gång

eArkiv Kalmar län. Komplettering till slutrapport 2016-01-15

Förstudie e-arkiv inom Skåne Nordost 2014-12-10

Förstudie e-arkiv i Jönköpings län 2014-01-31

Förstudie e-arkiv Kronoberg och Blekinge 2013-08-07

Förvaltningslag (1986:223)

IT i kommunerna 2014, KommITS & Tieto 2015-05-06

Lunds kommuns aktuella arvoderingsbestämmelser 2015-01-01

Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Region Jönköpings antagna anbud från Formpipe 2016-12-01

Statistiska centralbyrån (SCB) [www.scb.se](http://www.scb.se)

SCB:s befolkningsuppgifter 2016-06-30

Svar på RFI från Formpipe 2017-01-16

Svar på RFI från Ida Infront 2017-01-10

Sveriges kommuner och landsting (SKL) [www.skl.se](http://www.skl.se)

Sydarkivera [www.sydarkivera.se](http://www.sydarkivera.se)

Sydarkiveras leveransutredning SARK. 2015.32

Tryckfrihetsförordningen (1949:105)

Uppgivet arkivbestånd från deltagande kommuner hösten 2016

Uppgifven bemanning med arbetsuppgifter från deltagande kommuner hösten 2016

Uppskattat kostnadsestimat från SKL Kommentus 2017-01-11

Uppskattningar gjorda utifrån samtal med flera sakkunniga under dec 2016 – feb 2017

Vem bestämmer om arkiv i kommunen?, Lindelöw Sjöo & Harbe, Samrådsgruppen, 2015

Vilse i arkivet?, Holmberg, SKL Kommentus, 2010

[www.riksarkivet.se/radgivning-for-myndigheter](http://www.riksarkivet.se/radgivning-for-myndigheter)

## Referenspersoner

Ahola	Tero	förvaltningsledare	Region Skåne
Andersson	Ottie	projektledare	Kommunförbundet Skåne
Andersson	Jörgen	regionarkivarie	Region Skåne
Bendroth Clausenborg	Niclas	IT-strateg	Kommunförbundet Skåne
Bengtsson	Tommy	konsult	SKL Kommentus (på uppdrag av)
Berner	Björn	IT-strateg	Ystads kommun
Cernec	Alenka	projektledare	Helsingborgs stad
Danielsson	Anders	informationssäkerhetsspecialist	Sydarkivera
Engberg	Ida	kategoriansvarig – digitalisering	SKL Kommentus
Fjeldheim	Stig	IT-strateg	Upplands-Väsby kommun
Henningsson	Per	förbundsjurist	SKL
Hydén	Sophia	stadsarkivarie	Helsingborgs stad
Jacobsson	Jesper	chefsjurist	Lunds kommun
Jarnekrantz	Christian	informationsstrateg	Region Skåne
Johansson	Bo	IT-arkivarie	Upplands-Väsby kommun
Jonsson	Elin	bevarandestrateg	Sydarkivera
Kristiansson	Göran	landsarkivarie	Riksarkivet
Ljung	Magnus	förbundsjurist	SKL
Lundborg	Tobias	styrgruppsdelegat	R7e-arkiv
Lundqvist	Jonas	ekonomichef	Landskrona stad
Nordin	Magdalena	tillsynsarkivarie	Sydarkivera
Ohlsson	Helen	förhandlingschef	Lunds kommun
Osser	David	IT-arkivarie	Malmö stad
Pettersson	Karin	arkivarie	Upplands-Väsby kommun
Ramovic	Enes	enhetschef	Stockholms läns landsting
Sandberg	Leif	förvaltningsledare	R7e-arkiv

## 11. Bilagor

Bilaga 1 - Komparativ kostnadsbeskrivning vid förbundsstart 2018

Bilaga 2 - Gallringsfrågans betydelse

Bilaga 3 - Utkast förbundsordning

Bilaga 4 - Mall arkivreglemente

Bilaga 5 - Utkast reglemente förbundsstyrelse

Bilaga 6 - Utkast delegeringsordning

Bilaga 7 a - Betalningsmodell A

Bilaga 7 b - Betalningsmodell B

Bilaga 8 a - Organisationsskiss och bemanningsförslag - Betalningsmodell A

Bilaga 8 b - Organisationsskiss och bemanningsförslag - Betalningsmodell B

Bilaga 9 - Definitioner och förutsättningar

Bilaga 10 a - Tillsyn över statliga myndigheter

Bilaga 10 b - Tillsyn över kommunala myndigheter

Bilaga 11 - Typfall

Bilaga 12 - Kostnadsberäkningar konsult respektive förbundsmodell

Bilaga 13 a - Beräkningar

Bilaga 13 b - Beräkningar

Bilaga 14 - Beräkningar arvodering

Bilaga 15 - Totalräkning betalningsmodeller A och B

Bilaga 16 – Tidslinje - ScanArkiv