

Granskning av regionens arkivhantering

Region Gävleborgs revisorer

Oktober 2020

Malou Olsson

Lisa Åberg

Sara Sommarin

Karin Magnusson, kvalitetssäkrare



Innehållsförteckning

1.	Inledning	3
1.1.	Bakgrund	5
1.2.	Syfte och revisionsfrågor	5
1.3.	Revisionskriterier	5
1.4.	Avgränsning	5
1.5.	Metod	5
2.	Om allmänna handlingar	7
3.	Region Gävleborg	8
4.	Granskningsresultat	9
4.1.	Organisation	9
4.1.1.	lakttagelser	9
4.1.2.	Bedömning	10
4.2.	Styrdokument för arkivhanteringen	10
4.2.1.	lakttagelser	11
4.2.2.	Bedömning	12
4.3.	Efterlevnad av lagar, föreskrifter och styrande dokument	12
4.3.1.	lakttagelser	12
4.3.2.	Bedömning	14
4.3.3.	Bedömning	14
5.	Revisionell bedömning	16
5.1.	Rekommendationer	16
6.	Bedömningar utifrån revisionsfråga	17
6.1.	Bedömningar mot revisionsfråga	17
7.	Bilagor	18

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna genomfört en granskning avseende Region Gävleborgs arkivhantering. Syftet med granskningen är att bedöma om regionstyrelsen, hälso- och sjukvårdsnämnden, kultur- och kompetensnämnden och hållbarhetsnämnden har en ändamålsenlig arkivhantering. Efter genomförd granskning gör vi den samlade bedömningen att regionstyrelsen och nämnderna i begränsad utsträckning säkerställer en ändamålsenlig arkivhantering. Bedömningen görs utifrån nedanstående ställningstaganden:

Revisionsfråga 1: Finns det en tydlig organisation för hanteringen av myndigheternas digitala och analoga handlingar?

Regionstyrelsen

Utifrån ovanstående iakttagelser bedömer vi revisionsfrågan som uppfylld till övervägande del.

Vår bedömning grundar sig på att det finns en organisation för arkivhantering men att det anges saknas resurser (personella och ekonomiska) för hanteringen av R7e¹ samt att en tydlig och ändamålsenlig organisation gällande tillsynsverksamheten saknas.

Vi noterar därutöver att regionarkivet inte är representerade i systemägarrådet vilket leder till att system köps in som inte är anpassade för att hantera handlingar ändamålsenligt ur ett arkivperspektiv. Att funktioner som gallring saknas medför risk att handlingar blir kvarliggande i olika system vilket kan påverka styrelsens möjlighet till tillsyn av arkivvården.

Hälso- och sjukvårdsnämnden, kultur- och kompetensnämnden och hållbarhetsnämnden

Utifrån ovanstående iakttagelser bedömer vi att revisionsfrågan ej är uppfylld.

Vår bedömning grundar sig på att nämnderna inte har utsedda personer med kunskap i arkivfrågor såsom arkivredogörare, inte har ändamålsenliga arkivlokaler, inte samråder med arkivmyndigheten inför gallringsbeslut samt saknar upprättade aktuella arkivförteckningar och arkivbeskrivningar vilka enliga lag ska finnas. Därutöver uppges det saknas aktuella dokumenthanteringsplaner vilket för-sämrar förutsättningarna att nämndernas arkiv hålls ordnade, samt att skötsel och ansvar av arkivvården gällande digitala handlingar (som respektive nämnd enligt lag ansvarar för) har förskjutits till regionstyrelsen.

Vi vill framhålla att eftersom nämnderna inte rådgör med arkivmyndigheten samt saknar utsedda personer med ett tydligt ansvar för arkivhanteringen genereras en risk att handlingar gallras utan beslut och tvärtom.

Vi konstaterar att det verkar finnas ett missförstånd mellan nämnder och arkivmyndighet gällande ansvarsfördelningen av arkivhanteringen.

Vi vill lyfta fram att det enligt arkivlagen åligger nämnderna att ansvara för sina arkiv samt ha en ändamålsenlig organisation.

Revisionsfråga 2: Är arkivreglementet aktuellt och ändamålsenligt?

Utifrån ovanstående iakttagelser bedömer vi revisionsfrågan som helt uppfylld för regionstyrelsen samt för granskade nämnder.

Vår bedömning grundar sig på att fullmäktige beslutat om styrdokument som enligt de intervjuade är kända, ändamålsenliga och aktuella.

¹ R7e-arkiv är ett gemensamt e-arkiv för flera regioner.

Revisionsfråga 3: Hanteras allmänna handlingar enligt de grunder som gäller för en ändamålsenlig arkivvård enligt arkivlagen och riksarkivets föreskrifter?

Regionstyrelsen

Utifrån ovanstående iakttagelser bedömer vi revisionsfrågan som ej uppfylld.

Vår bedömning grundar sig på att en aktuell och upprättad arkivredovisning samt arkivförteckning inte finns, att arkiv inte redovisas processororienterat², att system finns som saknar exempelvis gallringsmöjlighet och att vår okulära besiktning i regionarkivet påvisade vissa brister. Exempelvis noterades under besöket att arkiv förvaras i skyddsrum och att regionarkivet inte har kapacitet att ta emot samtliga leveranser.

Vi noterar att arbetet gällande den processororienterade informationskartläggningen avstannat vilket inneburit att den informationsförvaltningsplan som skulle ersätta *Bevarande- och gallringsplan* och *Arkivredovisningen* inte färdigställts.

Hälso- och sjukvårdsnämnden, kultur- och kompetensnämnden och hållbarhetsnämnden

Utifrån ovanstående iakttagelser bedömer vi revisionsfrågan som ej uppfylld.

Vår bedömning grundar sig på att nämndernas analoga arkiv förvaras i lokaler som inte är ändamålsenliga, att det saknas aktuella upprättade arkivredovisningar och arkivförteckningar, att det förekommer brister gällande gallringen, att nämnderna inte samråder med arkivmyndigheten inför gallringsbeslut samt att skötsel och ansvar av arkivvården gällande digitala handlingar har förskjutits till regionstyrelsen. Därutöver framgår att det saknas aktuella dokumenthanteringsplaner.

Vi vill lyfta fram att arkivlagen är tydlig att arkiv ska hållas organiserade på ett sådant sätt att rätten att ta del av allmänna handlingar underlättas. Utifrån de iakttagelser som framkommit i granskningen bedömer vi att allmänna handlingar inte hanteras enligt lagar och föreskrifter gällande ändamålsenlig arkivvård.

Revisionsfråga 4: Uppfyller arkivmyndigheten och övriga myndigheter (nämnderna) sina åtaganden enligt gällande arkivreglemente?

Regionstyrelsen

Eftersom regionstyrelsen dels är regionens arkivmyndighet, dels omfattas av samma krav som nämnderna gällande exempelvis organisation och ansvar för den egna arkivvården delas bedömningen upp i två stycken.

Arkivmyndighet

Utifrån ovanstående iakttagelser bedömer vi revisionsfrågan som ej uppfylld.

Enligt direktivet för arkivhantering (och enligt arkivlagen) ska arkivmyndigheten utöva tillsyn över nämndernas arkivvård. Vår bedömning grundar sig på att en ändamålsenlig organisation för tillsyn saknas. Exempelvis har det under granskningen framkommit att tillsynsarbetet upphörde när enhetschefen för Enhet för informationsförvaltning avslutade sin anställning.

Regionstyrelsen

Utifrån ovanstående iakttagelser bedömer vi revisionsfrågan som ej uppfylld.

² Processororienterat: Ett arbetssätt att se hela arbetsflöden samt i förläningen eventuellt bidra till att förbättra dessa för att skapa effektiva processer. Benämningen som nämns avseende processororientering i denna granskning är noterat från regionens styrande dokument.

Vår bedömning grundar sig på det som framkommit om arkivvård och vår bedömning är därför densamma som den som framgår i avsnitt 4.3.2.

Vi konstaterar att en aktuell och upprättad arkivredovisning samt arkivförteckning inte finns, att arkiv inte redovisas processororienterat, att system finns som saknar exempelvis gallringsmöjlighet och att vår okulära besiktning i regionarkivet påvisade vissa brister. Exempelvis noterades under besöket att arkiv förvaras i skyddsrum och att regionarkivet inte har kapacitet att ta emot samtliga leveranser.

Vi noterar att arbetet gällande den processororienterade informationskartläggningen avstannat vilket inneburit att den informationsförvaltningsplan som skulle ersätta *Bevarande- och gallringsplan* och *Arkivredovisningen* inte färdigställts.

Hälso- och sjukvårdsnämnden, kultur- och kompetensnämnden och hållbarhetsnämnden

Utifrån ovanstående iakttagelser bedömer vi revisionsfrågan som ej uppfyllt.

Vår bedömning grundar sig på dels det som framkommit om nämndernas arkivvård (och vår bedömning är därför delvis densamma som den som framgår i avsnitt 4.3.2.), dels att nämnderna inte har en ändamålsenlig organisation utifrån ett arkivperspektiv. Exempelvis saknas utsedda personer med kunskap i arkivfrågor.

Vi konstaterar att nämndernas analoga arkiv förvaras i lokaler som inte är ändamålsenliga, att det saknas aktuella upprättade arkivredovisningar och arkivförteckningar, att det förekommer brister gällande gallringen, att nämnderna inte samråder med arkivmyndigheten inför gallringsbeslut samt att skötsel och ansvar av arkivvården gällande digitala handlingar har förskjutits till regionstyrelsen. Därutöver framgår att det saknas aktuella dokumenthanteringsplaner.

Vi vill lyfta fram att arkivlagen är tydlig att arkiv ska hållas organiserade på ett sådant sätt att rätten att ta del av allmänna handlingar underlättas. Utifrån de iakttagelser som framkommit i granskningen bedömer vi att allmänna handlingar inte hanteras enligt lagar och föreskrifter gällande ändamålsenlig arkivvård.

Vi vill även lyfta fram att arkivlagen och gällande styrdokument om arkiv är tydliga med att nämnderna ansvarar för vården av sitt arkiv samt för att respektive förvaltning har en ändamålsenlig organisation och ansvarsfördelning.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Arkivlagen (1990:782) utgår från bestämmelser i tryckfrihetsförordningen och från offentlighetsprincipen. I arkivlagen fastslås att myndigheternas arkiv är en del av det nationella kulturarvet och att arkiven ska bevaras, hållas ordnade och vårdas så att de tillgodoser rätten att ta del av allmänna handlingar, tillgodoser behovet av information för rättsskipning och förvaltningen samt forskningens behov. Arkivvården i regionen är inte enbart en angelägenhet för den centrala arkivfunktionen.

Ansvaret är fördelat mellan fullmäktige, regionens arkivmyndighet, respektive nämnd och styrelse. Fullmäktige får meddela föreskrifter om arkivvården enligt arkivlagens 16 §. Revisorerna har utifrån sin samlande bedömning av risk- och väsentlighet beslutat att granska området.

1.2. Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma huruvida regionstyrelsen, hälso- och sjukvårdsnämnden, kultur- och kompetensnämnden och hållbarhetsnämnden har en ändamålsenlig arkivhantering.

I granskningen ingår följande revisionsfrågor:

- Finns det en tydlig organisation för hanteringen av myndigheternas digitala och analoga handlingar?
- Hanteras allmänna handlingar enligt de grunder som gäller för en ändamålsenlig arkivvård enligt arkivlagen och Riksarkivets föreskrifter?
- Är arkivreglementet aktuellt och ändamålsenligt?
- Uppfyller arkivmyndigheten och övriga myndigheter (nämnderna) sina åtaganden enligt gällande arkivreglemente?

1.3. Revisionskriterier

- Arkivlagen (1990:782)
- Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)
- Riksarkivets föreskrifter
- Ev. arkivreglemente Region Gävleborg
- Övriga styrdokument

1.4. Avgränsning

Granskningen avgränsas till att omfatta regionstyrelsen, hälso- och sjukvårdsnämnden, kultur- och kompetensnämnden och hållbarhetsnämnden.

1.5. Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentgranskning av regionens styrande dokument på området och intervjuer inom de berörda nämnderna.

Intervjuer har genomförts med följande funktioner:

- Stabsdirektör, regionstyrelseförvaltningen
- Regionens arkivarier (2 stycken), regionstyrelseförvaltningen
- Enhetschef för enhet för informationsförvaltningen, regionstyrelseförvaltningen

Som en del i granskningen var det tänkt att vi skulle intervjua nämndernas arkivredogörare och arkivansvariga. Vid kontakt med förvaltningscheferna för respektive nämnd framfördes att arkivtjänsten köps av regionstyrelsens förvaltningen. Vi har därför inte intervjuat förvaltningscheferna för respektive nämnd utan översänt ett utkast av rapporten till cheferna i syfte

att ge samtliga möjlighet att återkoppla innan rapporten färdigställdes. Ingen av förvaltningscheferna valde att återkoppla.

En okulär besiktning av regionens regionarkiv (avseende de analoga arkivet) har därutöver genomförts.

Samtliga av de intervjuade har haft möjlighet att sakgranska och återkoppla.

2. Om allmänna handlingar

Som en del av offentlighetsprincipen som framgår av tryckfrihetsförordningen (1949:105) har allmänheten rätt att ta del av myndigheters allmänna handlingar. En allmän handling definieras enligt tryckfrihetsförordningen som *"en framställning i skrift eller bild samt en upptagning som endast med tekniska hjälpmedel kan läsas eller avlyssnas eller uppfattas på annat sätt"*. En allmän handling kan alltså vara ett papper som inkommit eller upprättats, det kan vara en ljudinspelning, ett e-postmeddelande eller ett sms. En handling är allmän om den förvaras hos myndigheten eller om den anses som inkommen till, alternativt upprättad hos, myndigheten. Med myndighet avses ett organ som ingår i den statliga och kommunala förvaltningen. Som exempel är de kommunala nämnderna att betrakta som myndigheter enligt kapitel 2 § 4 i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Minnesanteckningar, utkast och säkerhetskopior som inte expedierats och som inte tagits om hand för arkivering betraktas inte som allmänna handlingar. Brev eller annat meddelande som är ställt personligen till den som innehar befattning vid myndighet anses som allmän handling, om handlingen gäller ett ärende eller annan fråga som ankommer på myndigheten och inte är avsedd för mottagaren endast som innehavare av annan ställning. Ett meddelande riktat till en anställd i kommunen i egenskap av denne som privatperson är alltså normalt sätt inte att betrakta som en allmän handling enligt lagstiftningen.

Tryckfrihetsförordningen reglerar även begränsning av handlingsoffentligheten. En allmän handling kan vara offentlig eller sekretessbelagd (hemlig). Handlingar kan också innehålla både uppgifter som är offentliga och uppgifter som är sekretessbelagda. Myndigheten är i dessa fall skyldig att lämna ut handlingen i de delar som inte är skyddade av sekretess. Begränsningar av rätten att ta del av allmänna handlingar ska enligt tryckfrihetsförordningen anges i offentlighets- och sekretesslagen. Det är också möjligt att ta in bestämmelser som begränsar denna rätt i andra lagar, men då ska det finnas en bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen som hänvisar dit. Med andra ord ska man i offentlighets- och sekretesslagen kunna överblicka alla de fall där rätten att ta del av allmänna handlingar är begränsad.

Enligt 2 kapitlet 18 § tryckfrihetsförordningen får en myndighet på grund av att någon begär att få ta del av en allmän handling inte efterforska vem denne är eller vilket syfte han eller hon har med sin begäran i större utsträckning än vad som behövs för att myndigheten ska kunna pröva om det finns hinder mot att handlingen lämnas ut.

Av kapitel 5 i offentlighets- och sekretesslagen framgår att allmänna handlingar ska registreras så snart de har kommit in eller upprättats hos en myndighet, med vissa undantag. Handlingar som inte omfattas av sekretess behöver inte registreras om de hålls ordnade så att det utan svårighet kan fastställas om de har kommit in eller upprättats. Om det vidare är uppenbart att den allmänna handlingen är av ringa betydelse för myndighetens verksamhet så behöver den varken registreras eller hållas ordnad.

I offentlighets- och sekretesslagen 5 kap. 5 § anges hanteringen vid sekretessmarkering, det vill säga om det kan antas att en uppgift i en allmän handling inte får lämnas ut på grund av en bestämmelse om sekretess, får myndigheten markera detta genom särskild anteckning på handlingen eller införa i handlingen (om handlingen är elektronisk). Anteckningen ska ange tillämplig sekretessbestämmelse, datum då anteckningen gjordes och den myndighet som gjort anteckningen.

3. Region Gävleborg

Region Gävleborg består av sex olika nämnder samt regionstyrelsen. I nedanstående organisationskiss visas regionstyrelsen samt de nämnder som är relevanta för granskningen.



Regionstyrelsen

Regionstyrelsen är regionens arkivmyndighet och leder arbetet med att samordna utformningen av övergripande mål, riktlinjer och ramar för styrningen av hela den kommunala verksamheten, göra framställningar i målfrågor som inte i lag är förbehållna annan nämnd, tillse att uppföljning sker till fullmäktige med mera.

Förvaltningen som är kopplad till styrelsen heter regionstyrelseförvaltningen.

Hälsö- och sjukvårdsnämnden

Nämnden ansvarar för information till allmänheten om den egna verksamheten, reformering av nämndens regelbestånd och de personuppgifter som nämnden för i sin verksamhet och förfogar över.

Förvaltningen som är kopplad till nämnden heter hälsö- och sjukvårdsförvaltningen.

Kultur- och kompetensnämnden

Kultur- och kompetensnämnden ansvarar för kultur, arbetsmarknads- och utbildningsfrågor. Detta inkluderar tre folkhögskolor, en bred kulturverksamhet och länets museer. Nämnden har ett helhetsansvar för att Gävleborgs kulturliv utvecklas och stärks i samtliga delar av länet.

Förvaltningen som är kopplad till nämnden heter kultur- och kompetensförvaltningen.

Hållbarhetsnämnden

Hållbarhetsnämnden ansvarar för frågor kring kollektivtrafik, infrastruktur, folkhälsa, bredband och regionalt miljöarbetet. Nämnden ska också ha uppsikt över verksamheten som bedrivs i *Tåg i Bergslagen AB*.

Hållbarhetsförvaltningen är kopplad till nämnden.

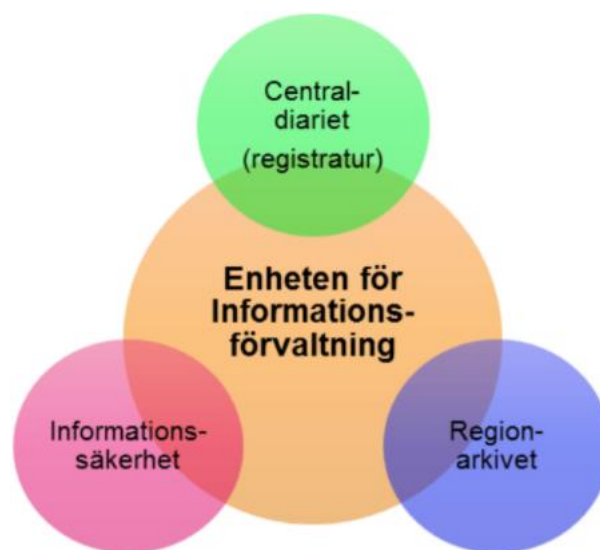
4. Granskningsresultat

4.1. Organisation

4.1.1. Iakttagelser

Regionstyrelsen är Region Gävleborgs arkivmyndighet vilket innebär att styrelsen är ålagd att utöva tillsyn över nämndernas arkivvård samt förvara och vårda arkiv som övertagits från dessa. Regionarkivet är arkivmyndighetens verkställande organ, det vill säga den verksamhet som utför arkivmyndighetens åtaganden. Åtagandena beskrivs närmare i avsnitt 4.2.

Enheten för informationsförvaltning är en del av Kansliavdelningen, som i sin tur organisatoriskt tillhör regionstyrelseförvaltningen, och består³ av tre funktioner: centraliserad registratur (centraldiariet), regionarkivet och informationssäkerhet.



Källa: Informationsförvaltningsberättelsen 2019

I enheten finns registratorer på diariet, arkivarier och arkivassistenter på regionarkivet. Enligt de intervjuade är enheten i behov av att anställa ytterligare medarbetare, exempelvis en e-arkivarie, för att ha förutsättningar att uppnå en ändamålsenlig organisation.

Enligt delegationsordningen för regionstyrelsen (reviderad april 2020) har chefen för Enheten för informationsförvaltning delegation att självständigt besluta om och genomföra tillsyn (7.6). I juni år 2020 avslutade enhetschefen sin anställning i regionen och vid tidpunkten för intervjuer fanns ingen efterträdare. Enligt de intervjuade finns ingen tydlig och ändamålsenlig organisation kring tillsyn. I informationsförvaltningsberättelsen 2019 framgår att regionens första tillsynsarkivarie anställdes hösten 2018 med syfte att bygga upp en tillsynsverksamhet men att denne avslutade sin anställning ett halvår senare innan verksamheten byggts upp. En ny tillsynsarkivarie har tillsatts men vid intervju framgår att denne blivit ålagd att arbeta heltid i ett arkivrelaterat projekt. Tillsynsarbetet övertogs då av enhetschefen för Enhet för informationsförvaltning tills denne avslutade sin anställning.

³ Vid tidpunkten för granskningen uppgavs nämnda organisation. Enligt uppgift efter sommaren har informationssäkerhet flyttats och är för närvarande placerad i säkerhets- och beredskapsavdelningen.

Gällande hantering av digitala handlingar är regionen medlem i R7e-arkiv som är ett gemensamt e-arkiv för flera regioner. Driften av R7e-arkiv finns i Örebro läns landsting. R7e-arkiv har en gemensam central förvaltning som bekostas av gemensamma medel. Den centrala förvaltningen bemannas av representanter från olika landsting. E-arkivet består av ett mellanarkiv samt ett slutarkiv.

Vid intervju framgår att det saknas resurser (både personella och monetära) för det praktiska arbetet såsom att arkivera i R7e.

Enligt de av fullmäktige fastställda styrdokument gällande arkivhantering ansvarar respektive nämnd för att den egna förvaltningen har en ändamålsenlig organisation och ansvarsfördelning. En mer utförlig beskrivning av styrdokumenterna redovisas i avsnitt 4.2.

Vid intervjuer med regionstyrelseförvaltningen framgår att det i nämnderna och förvaltningarna saknas arkivredogörare samt personer med kunskap i arkivfrågor som kan applicera lagar och regler vilket ses som en stor brist.

Som en del i granskningen kontaktades respektive förvaltningschef för de nämnder som granskas i syfte att erhålla deras perspektiv av arkivhanteringen av närarkiven. Vid återkoppling angavs att tjänsten arkiv (såväl digital som analog) köps av Enheten för informationsförvaltning (som är en del av regionstyrelseförvaltningen). Vi har efterfrågat en dokumenterad överenskommelse men inte erhållit en sådan eller ytterligare återkoppling. Förvaltningscheferna har även erhållit ett utkast med iakttagelser och bedömningar men ingen återkoppling har givits.

De intervjuade anger därutöver att det i samtliga nämnder saknas aktuella dokumenthanteringsplaner, systematiska arkivförteckningar, arkivbeskrivningar, att det saknas ett tydligt arbetssätt i förvaltningarna gällande gallring, att nämnderna inte samråder med arkivmyndigheten inför gallringsbeslut och att nämndernas analoga arkiv förvaras i lokaler som inte är ändamålsenliga.

Gällande digitala handlingar som respektive nämnd ansvarar för anges av de intervjuade att skötsel och ansvar av arkivvården för nämndernas närarkiv har förskjutits till regionstyrelsen.

I regionen finns ett s.k. systemägarråd som ansvarar för införskaffandet av system. Systemägarrådet är ett råd för alla systemägare i organisationen. Enbart förvaltningschefer är systemägare. Till Systemägarrådet kommer verksamheter som vill införa nya system till stöd för sin verksamhet.

I rådet är inte regionarkivet representerat. I praktiken anges det innebära att arkivperspektivet inte ges tillräckligt med utrymme vilket i sin tur lyfts fram som en brist. Konsekvensen av förfarandet har blivit att system köpts in som inte uppfyller grundkraven ur ett arkivperspektiv (exempelvis kan funktioner såsom att gallra och migrera saknas).

I *Gallring av allmänna handlingar*, framtagen av regionarkivet, förtydligas ansvarsfördelningen i tjänstemannaorganisationen.

4.1.2. Bedömning

Finns det en tydlig organisation för hanteringen av myndigheternas digitala och analoge handlingar?

Regionstyrelsen

Utifrån ovanstående iakttagelser bedömer vi revisionsfrågan som uppfylld till övervägande del.

Vår bedömning grundar sig på att det finns en organisation för arkivhantering men att det anges saknas resurser (personella och ekonomiska) för hanteringen av R7e samt att en tydlig och ändamålsenlig organisation gällande tillsynsverksamheten saknas.

Vi noterar därutöver att regionarkivet inte är representerade i systemägarrådet vilket leder till att system köps in som inte är anpassade för att hantera handlingar ändamålsenligt ur ett arkivperspektiv. Att funktioner som gallring saknas medför risk att handlingar blir kvarliggande i olika system vilket kan påverka styrelsens möjlighet till tillsyn av arkivvården.

Hälso- och sjukvårdsnämnden, kultur- och kompetensnämnden och hållbarhetsnämnden

Utifrån ovanstående iakttagelser bedömer vi att revisionsfrågan ej är uppfylld.

Vår bedömning grundar sig på att nämnderna inte har utsedda personer med kunskap i arkivfrågor såsom arkivredogörare, inte har ändamålsenliga arkivlokaler, inte samråder med arkivmyndigheten inför gallringsbeslut samt saknar upprättade aktuella arkivförteckningar och arkivbeskrivningar vilka enliga lag ska finnas. Därutöver uppges det saknas aktuella dokumenthanteringsplaner vilket försämrar förutsättningarna att nämndernas arkiv hålls ordnade, samt att skötsel och ansvar av arkivvården gällande digitala handlingar (som respektive nämnd enligt lag ansvarar för) har förskjutits till regionstyrelsen.

Vi vill framhålla att eftersom nämnderna inte rådgör med arkivmyndigheten samt saknar utsedda personer med ett tydligt ansvar för arkivhanteringen genereras en risk att handlingar gallras utan beslut och tvärtom.

Vi konstaterar att det verkar finnas ett missförstånd mellan nämnder och arkivmyndighet gällande ansvarsfördelningen av arkivhanteringen.

Vi vill lyfta fram att det enligt arkivlagen åligger nämnderna att ansvara för sina arkiv samt ha en ändamålsenlig organisation.

4.2. Styrdokument för arkivhanteringen

4.2.1. Iakttagelser

Regionfullmäktige beslutade vid sammanträdet i juni 2017, §132, att det dåvarande arkivreglemente skulle upphöra och ersättas av styrdokumenterna *Föreskrift om arkivvård* och *Direktiv för hantering av arkiv*. Orsaken till beslutet var enligt protokollet att arkivreglementet var i behov av att anpassas till gällande lagstiftning.

I *Direktiv för hantering av arkiv* fastställs att regionstyrelsen är regionens arkivmyndighet. Därutöver beskrivs:

- Arkivmyndighetens uppdrag utöver det som är lagstadgat.
- Nämndernas ansvar gentemot de egna arkiven.
- Vad som händer vid en omorganisation eller ändrat arbetssätt.
- Hanteringen av gallring.
- Hanteringen av arkivvården.

Syftet med direktivet är att fastställa hur arkivhanteringen ska organiseras och att närmare precisera ansvarsfördelning utöver vad som framgår i de bestämmelser som följer av lag, förordning och föreskrifter om arkivvård.

I *Föreskrift om arkivvård* framgår:

- Att arkiv ska redovisas processororienterat i en för nämnden gemensam arkivförteckning och arkivbeskrivning.
- Vad en arkivredovisning ska innehålla samt att den ska ses över och uppdateras årligen.

- Hur minnesanteckningar, utkast, handlingar som tillkommit under ett ärende och uppgifter som inhämtats från externa databaser ska hanteras.
- Att förvaringsenheter för arkiverade handlingar ska märkas med den information som behövs för att handlingarna ska kunna återfinnas över tid.

Avseende de styrdokument om arkivhantering som fullmäktige har fastställt råder enighet mellan de intervjuade att dessa är kända och tillgängliga inom regionen.

I internkontrollplanen för 2020 för regionstyrelsen framförs en avsaknad av regionövergripande rutiner om utlämning av allmänna handlingar och lokala tillämpningar vilket riskerar föranleda enligt regionens riskanalys att information inte finns tillgänglig, samt att det finns en risk att felaktiga beslut tas.

4.2.2. Bedömning

Är arkivreglementet aktuellt och ändamålsenligt?

Utifrån ovanstående iakttagelser bedömer vi revisionsfrågan som helt uppfylld för regionstyrelsen samt för granskade nämnder.

Vår bedömning grundar sig på att fullmäktige beslutat om styrdokument som enligt de intervjuade är kända, ändamålsenliga och aktuella.

4.3. Efterlevnad av lagar, föreskrifter och styrande dokument

4.3.1. Iakttagelser

I *Reglementen för regionstyrelsen och nämnder*, gällande från 2019-01-01, framgår att föreskrifter om arkivvården finns i styrdokumenterna *Föreskrift för arkivvård* och i *Direktiv för hantering av arkiv*. Som nämnts i föregående avsnitt (4.2.) har fullmäktige antagit styrdokumenterna.

Enligt arkivlagen ska en arkivredovisning och arkivförteckning upprättas. I *Föreskrift för arkivvård* framgår att arkiv ska redovisas processororienterat i en för nämnden gemensam arkivförteckning och arkivbeskrivning. Därutöver framgår att arkivredovisningen ska ses över och uppdateras årligen.

Enligt informationsförvaltningsberättelsen 2019 var tanken att arbetet med den processororienterade informationskartläggningen⁴ skulle leda till att *Bevarande- och gallringsplan* och *Arkivredovisningen* skulle ersättas av en informationsförvaltningsplan.

Av de intervjuade framgår att den processororienterade informationskartläggningen för närvarande avstannat. Därutöver anges att både en arkivredovisning och en arkivförteckning saknas, och att arkivbeskrivningen är inaktuell (se 4.1.1). Enbart en liten del av regionarkivets bestånd anges ha en tillförlitlig arkivförteckning. Enligt de intervjuade fortgår förteckningsarbetet.

I *Direktiv för hantering av arkiv* anges att arkivmyndigheten ska ge råd kring arkivvård och övrig hantering av arkiv till regionens nämnder. Vid intervjuer framhålls att regionarkivet upplever det svårt att nå ut till de anställda med information.

Enligt arkivlagen och de fastställda styrdokumenterna ska arkivmyndigheten utöva tillsyn över nämndernas arkivvård. Som nämnts ovan (avsnitt 4.1.) har enhetschefen för Enhet för informationsförvaltning delegation att självständigt besluta om och genomföra tillsyn, men sedan sommaren 2020 är tjänsten vakant och tillsynsarbetet har upphört. Som också nämnts i avsnittet har ingen tydlig

⁴ Målet med den processororienterad informationskartläggningen var att Region Gävleborg skulle hålla sina informationsflöden identifierade, dokumenterade och framöver kontinuerligt uppdaterade för att uppfylla kraven som finns i gällande lagar och regler till skydd för den enskildes integritet.

organisation för tillsyn funnits på ett antal år. Inom ramarna för tillsynsuppdraget anges detta vara en stor brist i arkivvården.

Vid intervjuer framgår därutöver att tillsynen enbart nämns i informationsförvaltningsberättelsen som i sin tur delges regionstyrelsen. Informationsförvaltningsberättelsen delges inga andra nämnder.

I föreskrift gällande arkivvård framgår att en allmän handling ska gallras så snart gallringsfristen löpt ut. I informationsförvaltningsberättelsen (tillsynsavsnittet) framgår att system köpts in som saknar gallringsfunktionen och att ingen person eller verksamhet ansvarat för att verkställa gallring eller för att på begäran lämna ut information ur systemen.

Att regionarkivet inte är representerat i systemägarrådet medför enligt de intervjuade dessutom en bristande insyn i vilka system som upphandlas.

Som en del i granskningen genomfördes en besiktning av regionarkivet (slutarkivet). Vid besöket noterades att:

- Samtliga arkiv är sorterade utom de i skyddsrummet som inte var anpassat att förvara arkiv. Exempelvis var hyllorna inte fastskruvade och rummet ansågs inte ha ändamålsenligt inomhusklimat. Enligt arkivlagen 4 – 6 §§ ska arkivet vara organiserat på ett sådant sätt att rätten att ta del av allmänna handlingar underlättas. I *Riksarkivets⁵ föreskrifter och allmänna råd om arkivlokaler* framgår att arkivlokalen inte får förläggas i en lokal som är registrerad som skyddsrum.
- Arkivlådorna är märkta med information om dess innehåll. Därutöver noterades att det fanns angivet på hyllor vilka handlingar som finns på hyllorna. I *Föreskrift om arkivvård* framgår att "förvaringsenheter för arkiverade handlingar ska märkas med den information som behövs för att handlingarna ska kunna återfinnas över tid".
- Det delvis finns kapacitet att ta emot fler handlingar. Av de intervjuade anges att vid en leverans görs en prioritering med hänsyn till tidsram och plats.
- Sekretesshandlingar förvaras åtskilda och i låsta arkiv vilket är i linje med föreskriften för arkivvård.

Inga noteringar gjordes vid besiktning av vattenledningar eller elektriska apparater i arkivet.

Hälso- och sjukvårdsnämnden, kultur- och kompetensnämnden och hållbarhetsnämnden

Enligt de av fullmäktige antagna styrdokumenterna samt enligt arkivlagen ska varje nämnd ansvara för vården av sitt arkiv samt för att ha en ändamålsenlig organisation och ansvarsfördelning.

Som nämnts tidigare (avsnitt 4.1.1.) anges att nämnderna saknar utsedda personer med kunskap i arkivfrågor såsom arkivredogörare, samt har skötsel och ansvar av arkivvården gällande digitala handlingar förskjutits till regionstyrelsen.

I arkivlagen och i de styrande dokumenterna framgår att nämndernas arkiv ska bevaras, hållas ordnade och vårdas så att de tillgodoser rätten att ta del av allmänna handlingar. Vid intervjuer framgår att nämndernas analoga arkiv förvaras i lokaler som inte är ändamålsenliga. Därutöver framgår att nämnderna inte har aktuella dokumenthanteringsplaner.

I styrdokumenterna gällande arkivhantering framgår att varje nämnd ska besluta om gallring, och att inför varje gallringsbeslut ska nämnden samråda med arkivmyndigheten. Vid intervju anges att det saknas ett tydligt arbetssätt ute i förvaltningarna gällande gallring och att nämnderna inte samråder

⁵ Riksarkivet ansvarar för den statliga arkivverksamheten och för arkivvården i landet och ger råd till kommuner. Riksarkivets föreskrifter är inte bindande för kommuner.

med arkivmyndigheten inför gallringsbeslut vilket medför risk att handlingar gallras utan gallringsbeslut samt att gallring inte sker trots beslut.

Vid intervju framgår att ingen myndighet idag har aktuella arkivbeskrivning/systematiska arkivförteckningar.

4.3.2. *Bedömning*

Hanteras allmänna handlingar enligt de grunder som gäller för en ändamålsenlig arkivvård enligt arkivlagen och riksarkivets föreskrifter?

Regionstyrelsen

Utifrån ovanstående iakttagelser bedömer vi revisionsfrågan som ej uppfylld.

Vår bedömning grundar sig på att en aktuell och upprättad arkivredovisning samt arkivförteckning inte finns, att arkiv inte redovisas processororienterat, att system finns som saknar exempelvis gallringsmöjlighet och att vår okulära besiktning i regionarkivet påvisade vissa brister. Exempelvis noterades under besöket att arkiv förvaras i skyddsrum och att regionarkivet inte har kapacitet att ta emot samtliga leveranser.

Vi noterar att arbetet gällande den processororienterade informationskartläggningen avstannat vilket inneburit att den informationsförvaltningsplan som skulle ersätta *Bevarande- och gallringsplan* och *Arkivredovisningen* inte färdigställts.

Hälso- och sjukvårdsnämnden, kultur- och kompetensnämnden och hållbarhetsnämnden

Utifrån ovanstående iakttagelser bedömer vi revisionsfrågan som ej uppfylld.

Vår bedömning grundar sig på att nämndernas analoga arkiv förvaras i lokaler som inte är ändamålsenliga, att det saknas aktuella upprättade arkivredovisningar och arkivförteckningar, att det förekommer brister gällande gallringen, att nämnderna inte samråder med arkivmyndigheten inför gallringsbeslut samt att skötsel och ansvar av arkivvården gällande digitala handlingar har förskjutits till regionstyrelsen. Därutöver framgår att det saknas aktuella dokumenthanteringsplaner.

Vi vill lyfta fram att arkivlagen är tydlig att arkiv ska hållas organiserade på ett sådant sätt att rätten att ta del av allmänna handlingar underlättas. Utifrån de iakttagelser som framkommit i granskningen bedömer vi att allmänna handlingar inte hanteras enligt lagar och föreskrifter gällande ändamålsenlig arkivvård.

4.3.3. *Bedömning*

Uppfyller arkivmyndigheten och övriga myndigheter (nämnderna) sina åtaganden enligt gällande arkivreglemente?

Regionstyrelsen

Eftersom regionstyrelsen dels är regionens arkivmyndighet, dels omfattas av samma krav som nämnderna gällande exempelvis organisation och ansvar för den egna arkivvården delas bedömningen upp i två stycken.

Arkivmyndighet

Utifrån ovanstående iakttagelser bedömer vi revisionsfrågan som ej uppfylld.

Enligt direktivet för arkivhantering (och enligt arkivlagen) ska arkivmyndigheten utöva tillsyn över nämndernas arkivvård. Vår bedömning grundar sig på att en ändamålsenlig organisation för tillsyn

saknas. Exempelvis har det under granskningen framkommit att tillsynsarbetet upphörde när enhetschefen för Enhet för informationsförvaltning avslutade sin anställning.

Regionstyrelsen

Utifrån ovanstående iakttagelser bedömer vi revisionsfrågan som ej uppfylld.

Vår bedömning grundar sig på det som framkommit om arkivvård och vår bedömning är därför densamma som den som framgår i avsnitt 4.3.2.

Vi konstaterar att en aktuell och upprättad arkivredovisning samt arkivförteckning inte finns, att arkiv inte redovisas processororienterat, att system finns som saknar exempelvis gallringsmöjlighet och att vår okulära besiktning i regionarkivet påvisade vissa brister. Exempelvis noterades under besöket att arkiv förvaras i skyddsrum och att regionarkivet inte har kapacitet att ta emot samtliga leveranser.

Vi noterar att arbetet gällande den processororienterade informationskartläggningen avstannat vilket inneburit att den informationsförvaltningsplan som skulle ersätta *Bevarande- och gallringsplan* och *Arkivredovisningen* inte färdigställts.

Hälso- och sjukvårdsnämnden, kultur- och kompetensnämnden och hållbarhetsnämnden

Utifrån ovanstående iakttagelser bedömer vi revisionsfrågan som ej uppfylld.

Vår bedömning grundar sig på dels det som framkommit om nämndernas arkivvård (och vår bedömning är därför delvis densamma som den som framgår i avsnitt 4.3.2.), dels att nämnderna inte har en ändamålsenlig organisation utifrån ett arkivperspektiv. Exempelvis saknas utsedda personer med kunskap i arkivfrågor.

Vi konstaterar att nämndernas analoga arkiv förvaras i lokaler som inte är ändamålsenliga, att det saknas aktuella upprättade arkivredovisningar och arkivförteckningar, att det förekommer brister gällande gallringen, att nämnderna inte samråder med arkivmyndigheten inför gallringsbeslut samt att skötsel och ansvar av arkivvården gällande digitala handlingar har förskjutits till regionstyrelsen. Därutöver framgår att det saknas aktuella dokumenthanteringsplaner.

Vi vill lyfta fram att arkivlagen är tydlig att arkiv ska hållas organiserade på ett sådant sätt att rätten att ta del av allmänna handlingar underlättas. Utifrån de iakttagelser som framkommit i granskningen bedömer vi att allmänna handlingar inte hanteras enligt lagar och föreskrifter gällande ändamålsenlig arkivvård.

Vi vill även lyfta fram att arkivlagen och gällande styrdokument om arkiv är tydliga med att nämnderna ansvarar för vården av sitt arkiv samt för att respektive förvaltning har en ändamålsenlig organisation och ansvarsfördelning.

5. Revisionell bedömning

5.1. Rekommendationer

Regionstyrelsen rekommenderas att:

- Säkerställa att en ändamålsenlig tillsynsverksamhet finns.
- Säkerställa att styrdokumenterna är aktuella.
- Säkerställa att aktuell arkivredovisning och arkivförteckning för regionarkivet finns upprättade.
- Kartlägga utsträckningen av felaktigt gallrade handlingar.
- Säkerställa att sakkunnig inom arkivfrågor med arkivansvar deltar i systemägarrådet i syfte att tillförsäkra att upphandlade system uppfyller kraven ur ett arkivperspektiv.
- Säkerställa att utbildning ges till nämndernas arkivansvariga och arkivredogörare i hantering av allmänna handlingar och arkivhantering för att kunna upprätthålla en ändamålsenlig arkivhantering.
- Säkerställa att arkivlokalerna är ändamålsenliga.

Övriga nämnder rekommenderas att:

- Säkerställa att arkivredogörare med arkivansvar finns i nämnderna.
- Säkerställa att de anställda erhåller tillräckligt med utbildning för att kunna upprätthålla en ändamålsenlig arkivhantering.
- Säkerställa att nämnderna delges genomförd tillsyn.
- Säkerställa att samråd sker med arkivmyndigheten inför gallringsbeslut.
- Säkerställa att gallring utförs efter nämndbeslut.
- Överväga att upprätta dokumenthanteringsplaner.
- Säkerställa att aktuell arkivredovisning och arkivförteckning finns upprättad.
- Säkerställa att arkivlokalerna är ändamålsenliga.

6. Bedömningar utifrån revisionsfråga

6.1. Bedömningar mot revisionsfråga

Revisionsfråga	Nämnd	Bedömning
Finns det en tydlig organisation för hanteringen av myndigheters digitala och analoga handlingar?	Regionstyrelsen	<i>Uppfylld till övervägande del</i>
	Hälso- och sjukvårdsnämnden	<i>Ej uppfylld</i>
	Kultur- och kompetensnämnden	
	Hållbarhetsnämnden	
Är arkivreglementet aktuellt och ändamålsenligt?	Regionstyrelsen	<i>Helt uppfylld</i>
	Hälso- och sjukvårdsnämnden	
	Kultur- och kompetensnämnden	
	Hållbarhetsnämnden	
Hanteras allmänna handlingar enligt de grunder som gäller för en ändamålsenlig arkivvård enligt arkivlagen och riksarkivets föreskrifter?	Regionstyrelsen	<i>Ej uppfylld</i>
	Hälso- och sjukvårdsnämnden	
	Kultur- och kompetensnämnden	
	Hållbarhetsnämnden	
Uppfyller arkivmyndigheten och övriga myndigheter (nämnderna) sina åtaganden enligt gällande arkivreglemente?	Regionstyrelsen	<i>Ej uppfylld</i>
	Hälso- och sjukvårdsnämnden	
	Kultur- och kompetensnämnden	
	Hållbarhetsnämnden	

7. Bilagor

Nedanstående dokument har använts i granskningen:

- Budget 2019 (antagen 2018-11-28 RF §230)
- Budget 2020 (antagen 2019-06-04 RF §124)
- Delegationsordning, Regionstyrelsen i Region Gävleborg 2019 - 2022
- Direktiv för hantering av arkiv inom Gävleborg (antagen 2017-06-14 RF §132)
- Föreskrift om arkivvård (antagen 2017-06-14 RF §132)
- Gallring av allmänna handlingar i Region Gävleborg (fastställd 2019-02-11)
- Informationsförvaltningsberättelse 2019 (delgivits regionstyrelsen 2020-03-18 §32)
- Internkontrollplanen 2020 för regionstyrelsen (antagen 2020-03-18 RS §43)
- Kravställning – nya arkivlokaler för Region Gävleborg (fastställd 2020-04-02)
- Reglementen för regionstyrelsen och nämnder (antagen 2018-04-26 RF §85)
- Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd om arkivlokaler (RA-FS 2013:4)
- Årsredovisning 2019 (antagen 2020-04-21 RF §67)

Oktober 2020

Karin Magnusson

Malou Olsson

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029 - 6740) (PwC) på uppdrag av Region Gävleborgs revisorer enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 2020-05-25. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.