

Den kommunala arkivfunktionen

– en studie i demokrati

Josefina Andersson och Anna Åkesson

Examensarbete (30 högskolepoäng) i arkivvetenskap för masterexamen inom ABM-masterprogrammet vid Lunds universitet.

Handledare: Isto Huvila

År: 2012

© Josefina Andersson och Anna Åkesson

Title

The Function of the Municipal Archives. A Study of the Premises of Democracy

Abstract

The aim of this thesis is to study and analyze from an archivists point of view how the function of the municipal archives relates to the aspects of the professional position and, work situation and education of those who work in archives, and to the laws and regulations. Our discussion is framed by the notions of democracy and transparency and their significance for archival practices in a municipality. The analysis is based on two models of democracy; participatory democracy and deliberative democracy along with transparency.

The background of our study is the low key position of the archive function in the Swedish municipalities and the lack of studies in this area. The work at Swedish municipal archives is premised in particular by the national equivalent to Freedom of Information Act (FOI) and the Archive Act. The Swedish equivalent to FOI, the principle of public access to official records (Swe. offentlighetsprincipen), is based on a general right of access to public documents. The Archival Act describes and regulates archival practices. According to the act, the municipal archives are expected to be subject to a regular supervision. This supervision ensures that rules and regulations are followed, and at the same time ensures a high level of political efficiency. The most essential part of this process is to assess that the political decisions are put into effect. These laws and means of control are the foundation of the municipal archival function. They function as the basis for the design of the survey questionnaire used in the present study to gather empirical data from all Swedish.

The results show that the Swedish municipal archival function looks very different in different municipalities depending on if they employ an archivist or not. Our study shows that the supervision tends not to function without an archivist. The results also show that municipalities with a larger population (and more resources) are better fitted to run a well functioning archive. Our survey based study indicated that to fulfill the laws and regulations that governs the archive function and consequently to guarantee public access to a well functioning municipal archive it is recommended for the municipalities to employ an archivist. The level of supervision and resources decides whether the municipal archives function as a democratic resource or not.

Master's thesis

Keywords

Kommunal arkivfunktion; offentlighetsprincipen; arkivlagen; tillsyn; demokrati; öppenhet; arkivvetenskap. – Municipal archives; Freedom of Information Act; the Archive Act; inspection; democracy; transparency; archival studies.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

Inledning	4
Syfte och frågeställningar	5
Avgränsningar	6
Disposition	6
Lagar och regelverk	7
Tryckfrihetsförordningen och offentlighetsprincipen	7
Offentlighetsprincipen ur ett internationellt perspektiv	8
Arkivlagen och kommunallagen	9
Arkivreglemente	10
Tillsyn	10
Kommunerna och kommunarkiven	11
Det kommunala självstyret	11
Den kommunala arkivfunktionen.....	12
Forskningsöversikt	15
Irland.....	16
Storbritannien.....	17
Teori	20
Deltagardemokrati	22
Samtalsdemokrati	23
Öppenhet	24
Metod	26
Genomförande	26
Enkätfrågorna	27
Urval och deltagande	28
Dataredovisning	28
Bortfallsanalys	29
Etiska aspekter	30
Resultat	32
Befattning och utbildning	32
Lagar och regelverk	34
Arbetsituation	39
Analys	41
Befattning och utbildning	41
Lagar och regelverk	43
Tillsyn	44
Allmänna handlingar	46
Arkivlagen och kommunallagen	46
Arbetsituation	47
Diskussion	51
Avslutning	55
Litteratur- och källförteckning	56
Bilaga A. Missivbrev och enkät	60
Bilaga B. Tabeller	64

Inledning

”Spanska myndigheter ska öppnas” så lyder en av rubrikerna i Dagens Nyheter från den 23 mars 2012.

De flesta av oss reflekterar nog inte kring dem särskilt ofta. Vi tar dem för givet. För visst har de väl alltid funnits? Tanken på att leva utan dem finns inte och varför skulle vi göra det, de utgör våra rättigheter. Vi talar såklart om tryckfrihetsförordningen (härefter förkortat TF) och offentlighetsprincipen, på vilkas grund det svenska samhället till stora delar vilar på. För oss här i Sverige har dessa grundläggande fri- och rättigheter existerat från och till sedan 1766. Kanske är det därför vi reagerar på rubriken ovan. För det är först i år, 2012, som det i Spanien läggs fram ett lagförslag om ökad insyn för medborgarna i den offentliga förvaltningen. Men hur förhåller det sig egentligen med allmänhetens rätt till insyn i praktiken och finns det några hinder i vägen som försvårar öppenhet och insyn i Sverige?

I (TF) (1949:105) andra kapitel, 1 § står det att läsa följande: ”Till främjandet av fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning skall varje svensk medborgare ha rätt att taga del av allmänna handlingar”. Detta skapar ett behov av att på ett korrekt och strukturerat sätt hantera dessa, vilket görs i arkiv både på statlig och på kommunal nivå. Offentlighetsprincipen ger oss ett samhälle som präglas av transparens, öppenhet och spårbarhet i den demokratiska processen. Kommunernas förvaltning producerar årligen stora mängder allmänna handlingar, vilka så småningom hamnar i kommunernas arkiv. Där ska de finnas tillgängliga för allmänheten undantag från denna regel gäller i de fall sekretesslagstiftning träder in. Detta regleras i arkivlagen (1990:782) och enligt 6 § ska kommunala myndigheter organisera arkivet på ett sådant sätt att rätten att ta del av allmänna handlingar underlättas. Dessutom ska de upprätta en arkivbeskrivning som ger information om vilka slag av handlingar som kan finnas i myndighetens arkiv, hur arkivet är organiserat samt ha en systematisk arkivförteckning.

Det är den kommunala arkivfunktionen som kommer att ligga i fokus för kommande studie. Detta har sin bakgrund i kommunarkivens undanskymda plats i den kommunala förvaltningen. Det kan bero på en mängd olika faktorer. I tidskriften *Tema Arkiv* uppmärksammades dessa faktorer för snart tio år sedan genom publiceringen av några artiklar i ämnet. Hans Ramstedt tar upp problematiken kring bristen på utbildade arkivarier i norrlandslänens kommuner och vad detta kan bero på (2002:1). En annan artikel behandlar vad författarna, Michael Frankius och Ingrid Söderlund, kallar en ”tandlös arkivlag”, och innebörden detta har för kommunarkivens vara eller icke vara (2002:1). Det visar sig också att befintliga och fungerande arkiv kan behöva en översyn av sin verksamhet, vilket en annan artikel visar (2007:4), Carita Rösler skriver i denna om ett arkivprojekt i Nacka kommun. En

följd av en bristfällig kommunal arkivfunktion kan även leda till eftersläpningar av det dagliga förtecknings- och ordningsarbetet, samt ett eftersatt arbete med utvecklingen av digitalisering och e-arkiv. En annan aspekt som inte bör glömmas bort i detta sammanhang är frågan kring det demokratiska perspektivet Allmänheten har rätt att ta del av allmänna handlingar, men vad händer med denna rättighet om den kommunala arkivfunktionen är undermålig?

Problematiken kring kommunarkivens verksamhet återkommer då och då i litteratur och tidskrifter. I arkivutredningen *Arkiv för alla* (SOU 2002:78) konstateras att den offentliga arkivsektorn har stora problem, inte minst vad gäller problemen med digitala lagringsstrategier. Utredningen tar även upp frågan om bristen på utbildade arkivarier som ett problem för hur väl den kommunala arkivfunktionen kan sägas fungera. En lösning på problemet är samverkan mellan kommunerna genom att flera kommuner delar på en arkivarie eller att någon som egentligen har andra arbetsuppgifter fått ansvaret för arkivet också. I bästa fall finns en vaktmästare som tar emot materialet när det anländer till slutarkivering. I vissa kommuner existerar knappt inte någon arkivinstitution alls (s. 111). Man bör även komma ihåg att detta inte enbart är ett självändamål för kommunarkiven som sådana utan framförallt en fråga om demokrati och samhällsmedborgarens rätt till insyn.

Med denna uppsats vill vi sätta fokus på den kommunala arkivfunktionen, både för att det inte finns särskilt mycket skrivet i ämnet samt för att det är hög tid att uppmärksamma det hårda arbete som kommunarkivarier och övriga kommunarkivsansvariga lägger ner. Vi vill även påtala vikten av att inte spara in på den kommunala arkivfunktionens resurser utan tvärtom inse nyttan av den.

Syfte och frågeställningar

Syftet med denna uppsats är att studera och analysera hur den kommunala arkivverksamheten fungerar utifrån aspekter som befattning och utbildning, lagar och regelverk samt arbetssituation, ur ett arkivarietperspektiv. Därtill läggs ett teoretiskt resonemang som utgår från medborgarnas aktiva deltagande i politiska frågor och om det öppna samtalet. Utgångspunkten för studien tas i en enkätundersökning som vi utformat och sänt ut till samtliga av Sveriges kommuner. Med hjälp av den ska vi ge en översiktlig bild av hur kommunernas arkivfunktioner fungerar.

I studien kommer vi att föra ett resonemang kring arkivverksamhetens betydelse för demokrati och öppenhet i kommunerna. I analysen ska vi därför utgå från en statsvetenskaplig teori om två idealdemokratier; deltagardemokrati och samtalsdemokrati, även kallad deliberativ demokrati, samt öppenhet. De representerar varierande ståndpunkter inom det demokratiska fältet där olika aspekter och drag lyfts fram, exempelvis vikten av medborgarnas deltagande och det öppna samtalet. Vi ska, med hjälp av de demokratiska idealen, sätta in den kommunala arkivfunktionen i en demokratisk kontext, för att på så sätt se hur arkivfunktionen i kommunerna kan anses leva upp till de krav på öppenhet och transparens som TF och offentlighetsprincipen påbjuder. Syftet har lett fram till följande frågeställningar:

- Vilken eller vilka förutsättningar kan ha betydelse för om allmänheten har tillgång till en väl fungerande kommunal arkivfunktion?
- Vilka faktorer är avgörande för om den kommunala arkivfunktionen ska fungera som en demokratisk resurs?

Avgränsningar

I uppsatsen har vi valt att göra en övergripande undersökning av den kommunala arkivfunktionen. Med den kommunala arkivfunktionen avser vi den verksamhet som bedrivs både i kommunarkivet och ute på förvaltningarna. Uppsatsen bygger på vår enkätundersökning – Sveriges kommunarkiv – som sänts ut till samtliga av landets kommuner. Den bild som presenteras i vår undersökning utgår därför från respondenternas subjektiva uppfattning av verksamheten.

Här vill vi även passa på att förklara att när vi hänvisar till befattningen *arkivarie* inbegriper det endast de respondenter som har titeln arkivarie. Det innebär att i befattningen *övriga* inbegrips även arkivassistenter och arkivföreståndare. Vi vill inte på något sätt förringa deras arbete, men vi har ansett det nödvändigt att göra denna uppdelning för att så tydligt som möjligt lyfta fram arkivariens roll inom den kommunala arkivfunktionen.

Vi anser att det även är viktigt att förklara vår uppdelning i kategorier vad gäller vem som är tillsynsansvarig i kommunerna. Det uppenbara svaret på den frågan borde vara arkivmyndigheten, men när vi gick igenom enkätsvaren visade det sig att så inte alltid var fallet. Vi vill med detta poängtera att vi är medvetna om att rent formellt är arkivmyndigheten alltid tillsynsansvarig i kommunerna, men att de tar olika mycket del i tillsynsverksamheten och när respondenterna har valt att svara exempelvis *arkivet* på frågan har vi tolkat det som att arkivet har det praktiska ansvaret.

Disposition

Vi har valt att disponera uppsatsen över elva kapitel. I detta inledande kapitel presenteras syfte och frågeställningar och avgränsningar. Vi presenterar och förklarar också några av de viktigaste lagarna och funktionerna som anknyter till den kommunala arkivfunktionen, såsom tryckfrihetsförordningen, arkivlagen och kommunallagen, arkivreglemente och tillsyn. Därefter följer ett kapitel som tar upp kommunernas självstyre och kommunarkivens utveckling. I nästkommande kapitel görs en forskningsöversikt, vilken framför allt tar avstamp i Storbritannien och Irland. Därefter kommer kapitlet där vi presenterar våra teoretiska ståndpunkter, vilka är det deltagardemokratiska och samtalsdemokratiska idealen samt öppenhet. I följande avsnitt presenterar vi vår metod och hur vi har gått tillväga. Här resonerar vi även kort runt vilka etiska aspekter som är viktiga i vår undersökning.

Resultatgenomgången som sedan följer har delats in i tre teman, befattning och utbildning, lagar och regelverk samt arbetssituation. I detta kapitel går vi igenom frågorna som ställts i enkäten och presenterar dem i tabellform. Vi presenterar även vilka samband vi har sett mellan olika frågor. Nästkommande avsnitt är analysen som följer samma uppdelning som resultatkapitlet med samma teman. I

diskussionskapitlet som kommer efter återknyter vi till syfte och frågeställningar och diskuterar sedan våra frågeställningar i tur och ordning med resultat och analys i åtanke. I avsnittet avslutning resonerar vi vidare kring den kommunala arkivfunktionens situation och funderar kring fortsatt forskning på området.

Lagar och regelverk

I avsnittet som följer tar vi upp och presenterar några olika begrepp som är starkt kopplade till den kommunala arkivfunktionens verksamhet. Många av enkätens frågor är ställda utifrån dessa, varför vi ser det som nödvändigt att presentera dem mer ingående.

Tryckfrihetsförordningen och offentlighetsprincipen

Offentlighetsprincipen är hörnstenen i regelverket kring allmänna handlingars offentlighet. Handlingsoffentligheten har varit en beståndsdel av TF sedan 1766, även om den då såg något annorlunda ut. Dess utveckling fram till dagens TF ska inte redogöras för här, vi nöjer oss med att konstatera att fullt demokratisk blev den ganska sent. En stor del av den kommunala arkivverksamheten bygger på rätten att ta del av allmänna handlingar, vilket skapar öppenhet och transparens i den svenska förvaltningen. Det kommunala materialet har inte alltid inkluderats i TF:s bestämmelser. Riksarkivets och landsarkivens tillsyns- och depåansvar omfattade inte de kommunala myndigheternas arkiv under 1800-talet. Vid denna tid var den kommunala arkivbildningen alltså inte av särskilt stor betydelse eller omfattning. Det var först 1937 som frågorna kring TF:s tillämpning och den kommunala arkivverksamheten aktualiserades. I och med att offentlighetslagstiftningen ändrades detta år, genom att sekretessreglerna bröts ut ur TF, beslöts samtidigt att offentlighetslagstiftningen även skulle gälla det kommunala materialet (Gränström, Lundquist & Fredriksson 2000, s. 51; Bohlin 2007, ss. 21-24, Bohlin 2010, s. 19).

Alf Bohlin är professor i offentlig rätt och har genom sin bok *Offentlighetsprincipen* (2007) bidragit till att förklara lagen mer ingående och det är den boken som använts i följande beskrivning av offentligheten nedan. Ett av de mest betydelsefulla regelverken som rör offentligheten är handlingsoffentligheten, vilken finns i TF och är en så kallad portalparagraf, som betyder att den är den inledande paragrafen. Denna reglerar rätten att ta del av allmänna handlingar samt säkerhetsställer det fria meningsutbytet och en allsidig upplysning. Allmänheten har rätt att ta del av allmänna handlingar hos varje myndighet så till vida att ingen sekretess föreligger. Den som vill kan ta del av handlingen i original inom myndighetens lokaler eller be att få en kopia på den samma (ss. 19-20). Tillgången till allmänna handlingar stimulerar den fria debatten i samhällsfrågor, vilket alla fungerande demokratier är beroende av. Handlingsoffentligheten syftar till att garantera rätts säkerheten, effektiviteten i förvaltningarna samt även till att säkra folkstyret, skriver Bohlin. Utöver detta fungerar rätten att ta del av allmänna handlingar som en kontrollmekanism över verksamheten hos offentliga organ, bland annat kan allmänheten kontrollera handläggningsrutiner, ambitioner och effektivitet. Vetskapen om att möjligheten finns att handlingarna granskas, anser en del, är en garanti för att handläggningen sköts på ett korrekt sätt (Bohlin 2007, ss. 21-24; SOU 2002:97, ss. 55-56).

Handlingar som inkommit och blivit diarieförda hos en myndighet förblir allmänna så länge de finns i myndighetens förvar, skriver Bohlin. Det är således myndighetens ansvar att bevara handlingarna och ta hand om dem på ett sådant sätt att de inte förstörs eller kommer bort. Det är av yttersta vikt att myndigheterna faktiskt vårdar sina handlingar så att handlingsoffentligheten kan tillgodoses. TF påtalar hur allmänna handlingar ska bevaras samt vad som gäller vid gallring av dessa, vilket endast får ske med hjälp av Riksarkivets föreskrifter. För kommunernas del kan de själva besluta kring detta i stor utsträckning, men det ska göras med en medvetenhet om att arkiven är en del av kulturarvet. Dessutom ska arkiven tillgodose behovet av information till förvaltningen, för rättsskipningen och för forskningens behov när så önskas (Bohlin 2007, ss. 32-34).

Kommunarkivarien Annika Holmberg skriver i boken *Vilse i arkivet? handbok i kommunal dokumenthantering* (2009, ss. 59-60) att det är viktigt att alla inom förvaltningarna i kommunerna vet hur handlingar ska hanteras redan från början. Nu föreligger det inte någon skyldighet att ha sådana upprättade enligt arkivlagen, men det är i förlängningen en förutsättning för att de olika myndigheterna ska kunna leva upp till övrig lagstiftning så som offentlighetsprincipen exempelvis. Då en dokumenthanteringsplan innehåller information om vilken dokumentation som finns inom respektive myndighet bidrar de till att hålla ordning och reda på handlingarna.

Varje person har enligt grundlagen yttrande- och informationsfrihet. Informationsfriheten ger rätt att inhämta och ta emot upplysningar, enligt regeringsformen, vilken kommer till uttryck i offentlighetsprincipen (Ahlström 2011, s. 16). Insyn och transparens är viktiga garantier för rättssäkerheten. Rätten att ta del av allmänna handlingar tjänar till att garantera effektiviteten inom förvaltningarna samt att säkra demokratin och är viktiga komponenter i offentlighetsprincipen. En annan komponent är främjandet av det fria meningsutbytet och en mångsidig upplysning, vilket är en förutsättning för den fria demokratiska åsiktsbildningen. En viktig komponent för att offentlighetsprincipen ska få en faktisk innebörd är kravet på att myndigheterna ska dokumentera sina förehavanden samt att de ska arkiveras så att de enkelt kan tillgängliggöras när det behövs (Ahlström 2011, ss. 18-22).

Statsvetarna Rune Premfors, Peter Ehn, Eva Haldén och Göran Sundström, skriver i boken *Demokrati och byråkrati* (2003) att det ofta är just öppenheten genom offentlighetsprincipen som lyfts fram i den svenska förvaltningsmodellen i samhällsdebatten och forskningen, åtminstone sedan 1980-talet. Författarna hävdar att det är få debattörer som påstått att Sverige inte skulle hålla en hög standard när det kommer till att ställa höga krav på öppenheten. Däremot har det hävdats att samhällsutvecklingen gör att öppenheten ställs inför nya utmaningar som EU-direktiv och IT-problematik (Premfors, Ehn, Haldén & Sundström 2003, ss. 62, 65).

Offentlighetsprincipen ur ett internationellt perspektiv

Från ett kontextuellt perspektiv är det relevant att resonera kring offentlighetsprincipens internationella motsvarigheter för vilka paraplybegreppet Freedom of information act (FOI) ofta används. FOI är en internationell term som sammanfattas av en önskan om ett öppnare samhälle med ett större redovisningsansvar inom den offentliga sektorn. David Banisar skriver om FOI i en

rad utvärderingar av olika länders varianter av lagen. Han har bland annat arbetat med frågor som rör FOI och yttrandefrihet på ett internationellt plan. I *Freedom of information international trends and national security* (2002) och i *Freedom of information around the world: a global survey of access to government information laws* (2006), sammanställer Banisar hur FOI fungerar i världen. Han menar att tillgång till handlingar från de styrande organen i respektive land är förutsättningen för att upprätthålla och utveckla ett demokratiskt samhälle. Vidare ger FOI såväl som offentlighetsprincipen ett visst skydd mot maktmissbruk och korrupcion hos de styrande. I förlängningen bidrar öppenhet och transparens till att styrka förtroendet för de styrande hos allmänheten (Banisar 2002 ss. 2-3; 2006 ss. 20-23). FOI ska diskuteras vidare under avsnittet *Forskningsöversikt* nedan.

En kombination av den teknologiska utvecklingen och den ökade medvetenheten om rätten att ta del av handlingar har satt press på arkiven och myndigheterna att kunna tillhandahålla dessa. Detta har lett till en insikt om att bättre arkivbeskrivningar är både önskvärda och behövda när återsökningar har blivit allt vanligare. I förlängningen ställer detta allt högre krav på myndigheterna och de som arbetar med frågorna och som ska möta det ökande antalet förfrågningar från allmänhet, press och organisationer. Det är av högsta vikt att myndigheterna, vare sig de är av lokalpolitisk karaktär eller av annat slag, har god insyn i vilken typ av handlingar de faktiskt förfogar över samt att söksystemen är väl fungerande (Banisar 2006, ss. 6-9).

Arkivlagen och kommunallagen

Förutom offentlighetsaspekterna regleras den kommunala arkivvården som all annan offentlig arkivverksamhet av arkivlagen (1990:782). När lagen trädde i kraft 1 juli 1991 täppte den igen de luckor som fanns mellan föreskrifterna om allmänna handlingar i TF och bestämmelserna om arkiv som fanns i arkivstadgan (1961:590), som numera är upphävd. Den sistnämnda gällde företrädesvis statliga myndigheter samtidigt som den kommunala arkivvården reglerades kortfattat och mer allmänt i kommunallagen. Utöver arkivlagen har regeringen även utfärdat en arkivförordning (1991:446). Arkivförordningen fyller ut regelverket med vissa kompletterande föreskrifter. Arkivlagen är en så kallad ramlag, vilket innebär att de regler som stadgats endast är av allmän karaktär för de berörda verksamheterna (Gränström, Lundquist & Fredriksson 2001, ss. 80-81). Enligt lagen ska det finnas särskilda arkivmyndigheter inom såväl statlig som kommunal förvaltning. Deras uppgift är att kontrollera att myndigheter och andra organ uppfyller kraven för arkivbildning och arkivvård (SOU 2002:78, s. 30).

En viktig aspekt i detta sammanhang är den motsättning som finns mellan arkivlagen och kommunallagen. Arkivlagens 7 § första stycket säger att: "För tillsynen av att myndigheterna och sådana enskilda organ som avses i 1 § tredje stycket fullgör sina skyldigheter enligt 3-6 §§ skall det finnas arkivmyndigheter såväl inom den statliga som den kommunala förvaltningen." Kommunallagens 3 kap 5 § andra stycket, säger i sin tur att: "En nämnd får inte heller utöva i lag eller annan författning föreskriven tillsyn över sådan verksamhet som nämnden själv bedriver." I kap 6, 25 § punkt 3, står det att: "En förtroendevald eller anställd hos kommunen eller landstinget är jävig, om ärendet rör tillsyn över sådan kommunal verksamhet som han själv är knuten till." Detta innebär att om exempelvis kultur- och fritidsnämnden utses till arkivmyndighet för kommunen får den enligt lag inte bedriva tillsyn över sin egen verksamhet. Det är

emellertid fullmäktiges ansvar, genom bestämmande av organisationen, att se till att en nämnd inte får sådana oförenliga uppgifter (Lindquist & Losman 2011, ss. 50-51). Hur detta upplevs ute i kommunerna kommer vi att komma tillbaka till i resultatredovisning och analys.

Arkivreglemente

Som nämnts ovan utser kommunerna sin egen arkivmyndighet och i de allra flesta fall tillfaller detta uppdrag kommunstyrelsen. Kommunerna upprättar också egna arkivreglementen, utöver TF, arkivlagen och arkivförordningen som de ska förhålla sig till, vilka utfärdas med stöd i 16 § arkivlagen: ”Kommunfullmäktige eller landstingsfullmäktige får meddela föreskrifter om arkivvården inom kommunen, i den utsträckning något annat inte är särskilt föreskrivet.” (1993:1296). Genom detta reglemente kan kommunerna bland annat reglera ansvarsfrågor, gallring, förtecknande, utlån och arkivlokaler. Kommunfullmäktige kan få råd kring hur arkivreglementen kan utformas genom RA-FS 1995:3, *Riksarkivets allmänna råd om arkivreglemente för kommunerna*, men det finns även utrymme att utforma reglementet efter lokala behov och ambitioner (SOU 2002:78, s. 114; samrådsgruppen.se/index.asp?p=1031).

Tillsyn

Tillsyn sker på alla nivåer inom den offentliga sektorn. I kommunerna är det arkivmyndigheten, i de flesta fall kommunstyrelsen, som ska utöva tillsyn över myndigheter och enskilda organ och se till att de fullgör sina skyldigheter enligt 3-6 §§ i arkivlagen (1990:782). Bakom tillsynen ligger förhoppningarna om hög politisk effektivitet, därför ges den offentliga förvaltningen av staten möjligheter och skyldigheter att använda styrmedel för att uppnå detta. Tillsynsverksamhetens mest grundläggande inslag är att övervaka och granska så att de politiska besluten uppfylls (Johansson 2006, s. 13). Tillsynen av förvaltningarna kan ske genom både aktiv och passiv kontroll där den passiva kan ske indirekt genom offentlighetsprincipen. Det samma gäller för den offentliga maktutövningen som även den ska ske under insyn och kontroll. I samband med inspektionen ska det även ges rådgivning, stöd, kontaktbesök, utbildning och kontinuerlig kontroll av att lagstiftningen efterlevs. Genom detta arbete ska förhoppningsvis en förbättrad arkivhantering åstadkommas (SOU 2002:78; Johansson 2006, s. 64; Ahlström 2011, ss 18-21).

Tillsynen hos kommunerna är ett bra exempel på decentralisering, som i sin tur är ett motiv bakom en ökad demokratisering. Det finns i tillsynsverksamheten två perspektiv på den lokala demokratin. Det första avser den jämvikt som bör finnas mellan kommunernas möjligheter att utforma sin verksamhet gentemot den statliga tillsynen som ska verka för nationell likställdhet. Det andra avser i vilken utsträckning kommunerna, på statens uppdrag, ska bedriva tillsyn över kommunal och privat verksamhet inom den egna kommunen. Innebörden av det sistnämnda perspektivet är att om det är kommunen som genomför tillsynen speglar den i högre utsträckning de värderingar och avvägningar som finns hos kommuninvånarna än vad en statlig tillsyn kan göra (SOU 2002:14, s. 78).

Kommunerna och kommunarkiven

I detta kapitel presenteras en bakgrund av hur det kommunala självstyret växt fram och format kommunernas verksamhet, vilket ger en förståelse för i vilken kontext den kommunala arkivfunktionen verkar. Vi kommer därefter beskriva hur den kommunala arkivverksamheten har utvecklats och vilka syften den har.

Det kommunala självstyret

I Sverige har det kommunala självstyret gamla anor. Grunden till de kommuner som finns i dag hittar vi i 1862 års kommunalförordningar då i princip varje socken på landsbygden och varje stad blev en kommun, samtidigt tillkom också landstingen. Detta visade sig fungera väl och sedan dess har både betydelsen och omfattningen av kommunalt självstyre ökat (Häggroth & Peterson 1999, s. 11; Asker 2007, s. 210). Kommunerna har genomgått en mängd indelningsreformer, bland annat 1952 då många kommuner inte kunde nå upp till de socialpolitiska målen på grund av att de var för små. Därtill kom att en grundskolereform skulle genomföras i hela landet. Till att börja med indelades Sverige i cirka 2500 kommuner, vilka var fördelade mellan landskommuner, köpingar och städer. Den största andelen var dock representerad av landskommunerna. Denna uppdelning försvann emellertid i och med den senaste indelningsreformen och i dag består Sverige av 290 kommuner i 21 län (Montin 2004, s. 33; Statistiska Centralbyrån 2011, ss. 14-15).

Svenska kommuner är i dag till stora delar självstyrande. En av de fördelar som lyfts fram med decentraliseringen är den demokratiska aspekten. Nedan presenterar vi några grundläggande drag för detta självstyre. En kommun kan ses både som en självstyrande enhet och som en del av staten. När en kommun ska definieras i juridisk mening är det dock den självstyrande aspekten som lyfts fram:

- De är territoriella avgränsade enheter för lokal självstyrelse
- De är offentlighetsrättsliga juridiska personer och kan således bland annat ingå avtal och äga fast och lös egendom
- De har obligatoriskt medlemskap
- De har offentlighetsrättsliga befogenheter, t.ex. beskattningsrätt och avgiftsmakt. De har också viss förordningsmakt, t.ex. trafikregler.

Montin 2004, s. 32

Trots kommunernas självstyre är de ålagda att genomföra en rad uppgifter som riksdagen beslutar om. En kontinuerlig tillsyn av den kommunala verksamheten förekommer, vilken bedrivs av regeringen och de statliga myndigheterna. För det första styrs den kommunala verksamhetens ansvar och rättigheter av tre kategorier av lagar:

Regeringsformen, som fastställer det kommunala självstyret samt allmänna ramar för kommunernas inre organisation och dessutom fastställer att kommunerna har beskattningsrätt; Kommunallagen, som spelar rollen av en kommunal konstitution och ger de allmänna bestämmelserna; och speciallagstiftningen, som består av ett stort antal lagar genom vilken staten ålagt kommunerna att sköta vissa uppgifter.

Boadway & Mörk 2003, s. 31

För det andra har de statliga myndigheterna utarbetat föreskrifter, vilka är riktade till kommunerna. För det tredje kan kommunerna påverkas genom att staten ger riktade statsbidrag. För det fjärde åläggs kommunerna av staten att sköta viss samhällsplanering. För det femte underställs vissa kommunala beslut en statlig myndighet för att bli giltiga. För det sjätte kan kommunens invånare överklaga kommunala beslut, vilket sker i en förvaltningsdomstol där den sista instansen är regeringsrätten. Slutligen bedrivs tillsyn av kommunerna av ett flertal centrala myndigheter (Boadway & Mörk 2003, s. 32; Montin 2004, s. 32).

Genom åren har uppdragsfördelningen varierat mellan stat och kommun. Framför allt kan det konstateras att denna gått i riktning från stat till kommun och den kommunala verksamheten har alltså växt med åren. En viktig beståndsdel i denna förskjutning till en mer decentraliserad samhällsförvaltning är den demokratiska aspekten. På den kommunala nivån kan det finnas en större möjlighet till kontakt mellan beslutsfattare och allmänhet. Det har emellertid förekommit diskussioner där några menar att små kommuner, vad gäller både befolkning och ekonomi, gör att utvecklingen av det kommunala självstyret stannar upp. Kritikerna anser att allmänhetens möjlighet till inflytande begränsas ju större kommunerna är (Häggroth & Person 1999, ss. 17-18). Det är framför allt behovet av anpassning till lokala förhållanden som bidrar till ett ökat verksamhetsansvar hos kommunerna (Premfors et al. 2003, s. 124). Decentraliseringen ses alltså av många som något positivt den anses bidra till en ökad möjlighet för medborgarna att påverka de politiska besluten samt till det lokala självbestämmandet. Decentraliseringen bedöms även bidra till att de beslut som fattas är av mindre partipolitiserad karaktär och att detta sker på ett rättvist och resultatorienterat sätt. Den motsatta uppfattningens argument utgår från de politiska beslutens innehåll; decentraliseringen kan leda till negativa geografiska skillnader och att de svaga och utsatta inte kan göra sin röst hörd (Pierre 2001, ss. 105-106).⁴

I demokratiutredningen, *En uthållig demokrati* (SOU 2000:1) konstateras att de anställda i kommunerna spelar en viktig roll för den lokala demokratin genom sin storlek och sin professionalisering. Våra neutrala tjänstemän som arbetar inom kommunerna är en förutsättning för en väl fungerande demokrati. ”Precis som de statliga ämbetsmännen har de kommunala tjänstemännen sakkunskapen och kan fungera som demokratins väktare och den enskilde medborgarens skydd.” (s. 147) En förutsättning för detta är att personalen har modet att öppet kritisera den egna verksamheten.

Den kommunala arkivfunktionen

I avsnittet som följer använder vi oss av överdirektören i Riksarkivet Claes Grånström, förste arkivarie i Riksarkivet Lennart Lundquist och regeringsrättssekreteraren Kerstin Fredrikssons bok, *Arkivlagen: bakgrund och*

kommentar (2000) samt av Annika Holmberg (2001, 2009). I kommunalförordningen från 1862 omnämns den kommunala arkivverksamheten ytterst sparsamt. Det är först 1937 som det kommunala materialet börjar omfattas av offentlighetslagstiftningen. Riksarkivet ansåg nu att en reglering av arkivverksamheten var nödvändig till stor del beroende på den betydelse arkivmaterialet hade för forskningen. Detta trots att forskningen i de kommunala arkiven i det närmaste var obefintlig. Materialet var ofta svårtillgängligt, inte sällan förvarades det hemma hos kommunala förtroendemän, vilket bidrog till att det inte heller var förtecknat. Som en konsekvens av detta fick Riksarkivet i uppdrag av Kungl. Maj:t att meddela vilka råd och anvisningar som kommunerna skulle följa angående arkivvården (Gränström, Lundquist & Fredriksson 2000, s. 51).

Det var i och med den nya indelningsreformen 1952 som det fastställdes att arkivvården var en kommunal angelägenhet. Under 1950-talet inrättades så den kommunala självstyrelsen inom kommunarkiven och det var nu som kommunerna själva skulle fatta gallringsbeslut och 1958 kom nya råd och anvisningar för kommunarkiven från Riksarkivet. Vid nästa kommunala indelningsreform, 1974, gav åter igen Kungl. Maj:t i uppdrag åt Riksarkivet att utforma nya råd och anvisningar till kommunerna, denna gång tillsammans med Svenska kommunförbundet. Resultatet blev att Kommunarkivgruppen tillsattes (i dag kallad Samrådsgruppen för kommunala arkivfrågor) och att de i sin tur utformade en rad nya gallringsråd (Gränström, Lundquist & Fredriksson 2000, ss. 51-52).

I kommunallagen från 1977 var återigen föreskrifterna kring arkivverksamheten översiktliga, vilket innebar en stor frihet för kommunerna när de skulle fatta beslut om arkivvårdens utformning. Kommunfullmäktig och kommunstyrelsen ålades dock, genom lagen, att deras arkiv skulle vårdas och förtecknas. Detta föreskrevs även kommunens och landstingskommunens arkiv i den utsträckning de kommit till styrelsen. Det var fullmäktige och styrelsen eller nämnden som hade ansvar för att så skedde. Fullmäktige hade också som uppgift att underrätta om arkivvårdens föreskrifter, så kallat arkivreglemente. Kommunallagen gav alltså varje kommun rätt att svara för sina respektive arkiv (Gränström, Lundquist & Fredriksson 2000, s. 53). Enligt Holmberg har den offentliga arkivvården, där den kommunala arkivfunktionen ingår som en del, tre huvudsyften, vilka regleras av svensk lag.

Det handlar om att ge förutsättningar för att offentlighetsprincipen kan efterlevas samt att tillgodose rättskipningens och förvaltningarnas egna behov av information. Det tredje huvudsyftet är mer långsiktigt. Det handlar om att vårda och värna om kulturarvet, och i förlängningen att levandegöra arkivmaterialet och stimulera till att handlingarna används för att belysa den historiska utvecklingen.

Holmberg 2009, s. 9

Om syftena ska kunna uppfyllas krävs att kommunerna har en väl fungerande arkivfunktion, skriver Holmberg (2009). Hon konstaterar att för att en kommun ska anses fungera väl inom detta område ska ett arkivreglemente upprättas, vilket ska anpassas efter lokala förhållanden. Det är kommunfullmäktige som bör informera om arkivvårdens föreskrifter, men någon skyldighet att göra så finns inte. Däremot underlättar det om ett arkivreglemente finns då det hjälper kommunen att leva upp till lagstiftningens krav. Arkivreglementet kan se olika ut i olika kommuner, men några punkter som bland annat bör tas upp är:

- tillämpningsområdet – vilka som omfattas av reglerna,
- ansvar för arkivbildning och arkivvård – här preciseras vilket ansvar varje myndighet har i frågan men även arkivmyndighetens skyldigheter vad gäller exempelvis tillsynen, vilken arkivmyndigheten är ålagd att utföra. Detta för att se till så att de bestämmelser som finns inom arkivområdet tas i beaktande i kommunen.
- kommunarkivet – vilka uppgifter föreligger arkivet vad gäller tillsyn, rådgivning och övrig vård av arkivet.

Dessutom är det även bra om arkivreglementet innehåller punkter angående arkivbeskrivning, dokumenthanteringsplan och arkivförteckning. Vidare bör dokumenthanteringsplanen ange hur myndigheternas allmänna handlingar ska hanteras. Sekretesslagen säger att handlingar som inkommit och upprättats ska registreras skyndsamt. Denna bestämmelse är starkt förbunden med de krav som finns på öppenhet i offentlighetsprincipen. Holmberg menar att om inte medborgarna på ett enkelt sätt kan ta reda på vilka handlingar som finns hos myndigheten är inte offentlighetsprincipen värd någonting och detta förutsätter att handlingarna är registrerade (Holmberg 2009, ss. 29-31, s. 35, ss. 120-124).

För att en väl fungerande kommunal arkivverksamhet ska uppnås räcker det inte med ett fungerande arkivreglemente. Kommunens arkivarie har även ett stort ansvar för att arkivvården är genomtänkt och effektiv. Eftersom en stor del av arbetet går ut på att vara behjälplig mot förvaltningarna i kommunen måste arkivarien vara väl informerad och ha goda kunskaper i gallringsfrågor, offentlighet, sekretess, arkivlokaler och beständighet oavsett medium. De kunskaper en arkivarie besitter är ofta specialiserade förutom allmänna kunskaper i arkivvårdsfrågor är kunskaper om offentlighetsrättsliga frågor viktiga men även IT-frågor (Holmberg 2001, ss. 40-41).

Forskningsöversikt

Då det för närvarande inte finns någon forskning i Sverige som berör intresseområdet för denna uppsats – Den kommunala arkivfunktionen – har vi vänt blickarna mot Storbritannien och Irland. Där finns det aktuell forskning som tangerar vårt ämne. Dessa två länder är fortfarande i inledningsskedet med att hantera den problematik som uppstår när samhällen öppnar upp sina myndigheter både på det lokala och nationella planet. De två exemplen nedan har valts ut eftersom de har med demokrati och öppenhet på det lokalpolitiska planet att göra. Men även vad det innebär för ett samhälle att införa en offentlighetslagstiftning idag. Våra två exempel har personalen på de olika myndigheterna som utgångspunkt. Forskarna vill ta reda på om införandet av FOI har lett till ökad arbetsbörda för de anställda, samt hur dokumenthanteringen kan skötas bättre. Den irländska undersökningen som lyfts fram nedan har gjorts med hjälp av en enkätundersökning och för Storbritanniens del har införandet av FOI utvärderats av en grupp forskare relativt nyligen. I exemplen nedan tas inte de demokratiska aspekterna upp uttryckligen men de går likväl att anas i bakgrunden då rätt till insyn påverkar allmänhetens rätt till insyn i respektive land.

Innan vi tittar närmare på de två exemplen nedan vill vi kort presentera en utblick till resten av världen och dess relation till öppenhet och insyn, vilken bygger på David Banisars forskning i ämnet. Under de senaste årtiondena har trenden gått mot större öppenhet och en möjlighet för invånarna att ta del av myndighetshandlingar i flertalet länder, skriver Banisar, i *Freedom of information around the world: a global survey of access to government information laws* (2006). Anledningen till detta är att det sedan 80-talet uppkommit en rad nya stater där demokrati och insyn har fått ta större plats och där rätten att ta del av information blivit lagstadgad. I alla världsdelar tas steg mot en mer transparent politisk styrning. Afrika, med Sydafrika i spetsen, har sina egna lagar om rätten att ta del av allmänna handlingar. I Asien har flertalet länder sina versioner av lagar som möjliggör insyn. Det samma gäller för Europa och Sydamerika. Även länder som ansetts vara demokratiska under lång tid, så som Storbritannien, har öppnat upp sig betydligt under de senaste åren. Ett argument för ett öppnare samhälle är att motverka korruption och att ge media, organisationer och allmänhet möjlighet att granska de styrande i respektive land. Detta har lett till att varianter likande vår offentlighetsprincip utarbetats. Rätten att ta del av allmänna handlingar har fått konsekvensen att många länder även infört egna versioner av lagar som motsvarar personuppgiftslagen där information om enskilda individer inte ska lämnas ut hur som helst. I detta sammanhang bör det också nämnas att det förekommer en hel del begränsningar i praktiken när det kommer till vilken information allmänheten tillåts att ta del av. I många länder släpper myndigheterna inte ifrån sig handlingar och dokument så lättvindigt. Det förekommer att myndigheter medvetet undanhåller dokument eller försenar dokumenthanteringen så mycket att folk till sist ger upp sina försök att få fram information. Efter händelserna

den 11 september 2001 har öppenheten i väst tagit ett steg tillbaka då rädslan för terrorattacker slagit rot på allvar och bidragit till att implementeringen av FOI-lagar i USA, Kanada och Storbritannien försenats avsevärt (Banisar 2006, ss. 6-20).

Denna korta genomgång är ingalunda komplett och syftar endast till att översiktligt presentera det rådande läget i världen idag, eftersom det inte finns något utrymme för en längre genomgång här. Naturligtvis finns det fortfarande mycket att göra för att öka allmänhetens rätt till insyn i de flesta av världens länder och fortfarande finns det många platser där insynen är nära noll. Vi i väst ska inte slå oss för bröstet allt för mycket då det även här går att göra mycket för att öka allmänhetens rättigheter att granska sina politiker eller annat som kan påverka demokratin positivt.

Irland

Förhållandena i Irland diskuteras av Meave McDonagh, som är professor i juridik och har frågor rörande FOI som särskilt intresseområde i artikeln *Access to local government information in Ireland: attitudes of decision makers* (2010). Artikeln bygger på en enkätundersökning, vilken gjordes av författaren 2009 och som syftar till att undersöka beslutsfattarnas syn på FOI inom de lokala myndigheterna, exempelvis kommunerna. I sin undersökning vill hon ta reda på om tjänstemännen var positivt eller negativt inställda till FOI, samt hur väl den fungerar i praktiken. Samtidigt vill hon även se om efterfrågan hos allmänheten för att få ta del av handlingar ökar efter införandet av FOI. McDonagh vill identifiera specifika fördelar men även utmaningar som införandet av FOI har medfört.

Den irländska motsvarigheten till våra kommuner härstammar från tiden då Storbritannien styrde. Irland fick sitt självstyre år 1922 men behöll det brittiska systemet med *local government*. Denna indelning är det samma som *county*, grevskap på svenska. Den irländska versionen av FOI infördes år 1997 men en omarbetad version, den nuvarande, togs i bruk 2003, vilket gjorde det möjligt för allmänheten att ta del av myndighetshandlingar. Den senare versionen av FOI kräver dessutom att myndigheterna publicerar information om deras funktion, regler samt vilken typ av handlingar de innehar.

Sedan införandet av FOI kan McDonagh se en ökning av förfrågningar för att ta del av handlingar hos de lokala myndigheterna och på frågan om myndigheterna ser detta som positivt svarar en övervägande del jakande. I undersökningen framkommer det emellertid att det som personalen på myndigheterna främst ser som ett hinder för att tillmötesgå kraven som FOI ställer på verksamheten, är resurser i form av tid och personal samt undermåligt skötta register över handlingar. Det är 22 % av respondenterna i undersökningen som anser att den största utmaningen är just ofullständiga dokumenthanteringssystem där både de analoga och elektroniska systemen lider av eftersläpningar och är svåra att söka i. Några av respondenterna menar att olika system inom myndigheterna inte pratar med varandra varför samsökningar är omöjliga att genomföra. På grund av detta blir det ibland nödvändigt att engagera mer personal i enskilda förfrågningar än vad som annars är tvunget med bättre fungerande söksystem (McDonagh 2010, ss. 5-12).

McDonagh framhåller att förhållandet mellan FOI och dokumenthantering är komplext, bland annat skriver hon att FOI kan bidra till att dokumenthanteringen förbättras. I studien menade 65 % att denna har förbättrats sedan införandet av FOI. I de fall där brister finns leder det till barriärer som hindrar en smidig ärendehantering där följderna blir att större krav ställs på personalen som ska tillhandahålla handlingar till allmänheten, menar hon. En glädjande sak är dock att många lokala myndigheter har anpassat sig efter FOI och därmed utsett personal vars huvudansvar är att ta hand om handlingar och ärendehantering (McDonagh 2010, ss.13-15).

Storbritannien

I samband med att FOI implementerades i Storbritannien genomfördes ett forskningsprojekt finansierat av Arts & Humanities Research Council mellan åren 2008-2009 där lagens påverkan på de lokala myndigheterna undersöktes. I samband med detta har en uppsjö av rapporter och artiklar publicerats i ämnet. Bland annat undersöks vilken effekt FOI har på dokumenthanteringen på de lokala myndigheterna. Forskningsundersökningen vill alltså ta reda på hur väl förberedda de som har hand om dokumenthanteringen är, samt hur de hanterat de tre första åren av lagimplementeringen. Undersökningen syftar även till att titta på förmågan att anpassa sig till lagen hos de lokala myndigheterna samt hur användarna, allmänheten, påverkas. Slutligen undersöks även vilken påverkan FOI haft på dokumenthanteringen, alltså om det skett någon förbättring rent praktiskt (Shepherd, Stevenson & Flinn 2011, ss. 122-123; University College London 2012).

Projektet genomfördes av Elizabeth Shepherd, Alice Stevenson samt Andrew Flinn och det är främst artiklar från detta forskningsprojekt som vi utgår ifrån nedan. Shepherd är doktor i arkivvetenskap, Stevenson är doktor i arkiv- och informationsvetenskap och Flinn är lektor i arkivvetenskap. Här är det på sin plats att kort nämna att de engelskspråkiga länderna har två varianter av arkivarier: *archivists* och *records managers*. De förstnämnda har som regel ansvar för det äldre arkivmaterialet oftast i pappersform medan de senare har hand om de elektroniska och levande handlingarna för att hårdra det något (Zelenyj 1999, ss. 66-84). Någon motsvarande term för *records management* finns inte i Sverige varför vi kommer att använda termen arkivarier även när den brittiska kontexten beskrivs nedan.

För Storbritanniens del togs FOI i bruk den första januari 2005 och kom att gälla dokumenthanteringen hos alla offentliga instanser. Lagen syftar till att ge alla rätt att ta del av de allmänna handlingar som skapas inom myndigheter och motsvarande. Dessutom kräver detta i förlängningen att myndigheterna har god insyn i vilka handlingar och dokument som de ansvarar för, alltså vilken information de kan förväntas tillhandahålla (Shepherd, Stevenson & Flinn 2009, ss. 227-228). The National Archives (TNA) säger:

Any freedom of information legislation is only as good as the quality of the records to which it provides access. Such rights are of little use if reliable records are not created in the first place, if they cannot be found when needed or if the arrangements for their eventual archiving or destruction are inadequate.

TNA, Lord Chancellor's Code of Practice 2009, s.3

Ovanstående citat slår ”huvudet på spiken”. I ett öppnare samhälle där alla har rätt att ta del av allmänna handlingar kan eventuella fel och brister lättare uppmärksammas, både av myndigheterna själva och av allmänheten. Det är av högsta vikt att alla handlingar och dokument redan från början ges rätt metadata för att återsökningar ska fungera effektivt.

I Storbritannien har dokumenthanteringen inom de lokala myndigheterna inte varit enhetlig. En bit in på 90-talet var arkivarierna få och det fanns inga regler om att organisationer och myndigheter måste ha sådana anställda för att hålla ordning på handlingarna. Under 2000-talets första år kan dock en förändring skönjas eftersom det då börjar anställas en del arkivarier ute på de lokala myndigheterna. Troligen berodde denna förändring på organisatoriska omställningar samt införandet av IT-teknologi på myndigheterna som gjorde att behovet ökade (Shepherd, Stevenson & Flinn 2009, ss. 229-232; University College London 2012). Att implementeringen av FOI var en rejäl utmaning för arkivarier på olika lokala myndigheter konstateras av Shepherd, Stevenson och Flinn (2009). Inte minst när det gäller att hitta äldre information där registreringen av dokumenten kanske är bristfällig (s. 233). I undersökningen kan forskarna ana ett visst glapp mellan handlingar som är pappersbaserade och de som bara finns elektroniskt eftersom det visar sig att användarna inte upplever de elektroniska dokumenten som mer lättanvända. Vissa forskare hävdar till och med att vissa aspekter av FOI är mer till hinder än till gagn för mindre lokala myndigheter och snarare verkar vara konstruerade med hänsyn till stora centralstyrda myndigheter (s. 237).

Vidare menar Shepherd, Stevenson och Flinn (2009) att införandet av FOI är en bidragande faktor till att öka medvetenheten om vikten av information som en kollektiv resurs varför en utveckling av system, processer, policys och procedurer inom de lokala myndigheterna krävs (s. 238). Dessutom har införandet av FOI bidragit till att organisationer och myndigheter genomfört förändringar för att öka transparens och öppenhet framför allt genom att publicera viss information direkt på sina hemsidor. Värt att nämna i sammanhanget är att en rädsla finns för att dokument som skapas efter FOI:s införande är mindre kompletta och alltså saknar information eller ännu värre; saknas helt (Shepherd & Ennion 2007, s. 44).

I en artikel från 2008 menar Benjamin Worthy, som forskar kring FOI:s påverkan på makthavarna i Storbritannien, att det finns en rad hinder för att lagen ska fungera problemfritt. Han menar att förseningar i ärendehantering och brister i dokumenthantering sätter käppar i hjulet för detta. Svårigheterna eller nackdelarna, om man så vill, beror till stor del på att det fortfarande finns en viss ovana vid lagen, vilket ofrånkomligen leder till problem. En del av de som påverkas av lagen i sitt dagliga arbete anser att den är svårbegriplig och inkonsekvent, men Worthy hävdar att detta har att göra med vanliga inkörningsproblem. De kommer att försvinna så småningom. Han skriver att Storbritannien inte är ensam om dessa problem de förekommer i alla länder som nyligen infört lagen. Det största hindret sägs vara att samtidigt som myndigheterna vill vara så öppna som möjligt känner de att de måste kontrollera informationen och dokumenten som skapas. Orsaken till detta sägs vara myndigheternas rädsla för att råka avslöja sådant som inte bör komma till allmän kännedom (Worthy 2008, ss. 101-102). På vissa håll kan anas att myndigheterna har

tagit två steg fram och ett steg tillbaka. Transparensen har på en del myndigheter fått stryka på foten då man infört eller höjt avgifterna för att få ta del av handlingar och dokument. Andra myndigheter har hemligstämplat dokument som tidigare varit öppna, dessutom finns på en del ställen en gräns för hur många dokument man får begära fram (Worthy 2008, s. 105).

Trots att många organisationer erbjuder sig att göra kopior av dokument så är de inte tvingade att göra så enligt lagen och de är inte heller tvungna att visa originalhandlingarna. Lagen gäller all information som innehåses av de offentliga förvaltningarna oavsett när dokumenten är ifrån och vem som begär att ta del av dem (Shepherd & Ennion 2007, s. 33). Vidare innehåller den brittiska varianten av FOI riktlinjer till dem som ska arbeta med lagen. Detta för att myndigheterna inte ska kunna hävda att de inte vet vad som ska göras med dokumenten. Dock är lagstiftningen än så länge relativt svag och leder inte till några straff om den överträds (Shepherd & Ennion 2007, s. 41).

I samband med FOI diskuteras det kring vikten av att handlingarna är korrekta. I flertalet artiklar diskuteras dessa aspekter. Worthy (2008) menar att kvalitén på dokumenten och handlingarna är av största vikt för att ytterligare stimulera transparens och därmed bidra till att fler människor vänder sig till myndigheterna för information. Även journalister har dragit nytta av öppenheten och många artiklar har enligt Worthy kommit till tack vare FOI. Artiklarna har till stor del fokuserat på att granska politiker och myndigheter. Den största användargruppen är emellertid allmänheten som begär att få tillgång till handlingar av skilda slag. Det viktigaste är det kontinuerliga användandet av rätten att ta del av allmänna handlingar hos både allmänhet, press och olika organisationer som i sin tur bidrar till att öppenheten ökar ännu mer (ss. 101-103). Sammanfattningsvis menar forskarna dock att implementeringen av lagen på det stora hela mottagits på ett positivt sätt av de som arbetar med dokumenthantering i Storbritannien (Shepherd & Ennion 2007, s. 44).

Teori

I detta avsnitt kommer vi att presentera våra teoretiska ståndpunkter som så småningom ska genomsyra analysen. Vi har valt två närliggande demokratiideal eller teorier, båda uttrycken kommer att användas, deltagardemokratien och samtalsdemokratien. Bägge vill att den politiska makten ska knytas närmare medborgarna delvis genom deras aktiva deltagande och delvis genom deras diskussioner och samtal. Medborgarnas politiska delaktighet och samtal och debatt med varandra ses som den representativa demokratis komplement (Spång 2005, ss. 75-77). Demokratiteorierna som står i fokus betonar dessutom vikten av att de politiska besluten decentraliseras och att det lokala deltagandet bör eftertraktas (Jarl 2004, s. 18; Spång 2005, s. 79).

Det är på grund av demokratiteoriernas gemensamma drag vi valt dem för vår analys. Genom att använda oss av båda två, istället för bara en av dem, anser vi att vi kommer få en både bredare och djupare analys. Deras koppling till den lokala sfären, i vårt fall kommunerna, ser vi även det som en styrka och en tillgång för kommande analys. Demokratiidealen binds samman av begreppet öppenhet. Öppenhet är ett så kallat processvärde, vilket medverkar till de demokratiska institutionernas uppkomst. Jämte öppenhet ses även diskussion, ömsesidighet och ansvar som processvärden, men de tre sistnämnda är alla beroende av öppenhet (Lundqvist 2001). Det är därför vi valt att i första hand koncentrera oss på öppenhet. Öppenhet och demokrati går hand i hand och det förstnämnda är det som gör de andra möjliga. Begreppet är komplext och kan ges många olika betydelser. Nedan kommer vi att redogöra för vad som inbegrips i begreppet för vår del.

Innan vi går vidare vill vi passa på och klargöra anledningen till vårt val av teori ytterligare. Sverige är i dagsläget en parlamentarisk och representativ demokrati och i demokratiutredningens slutbetänkande *En uthållig demokrati! politik för folkstyrelse på 2000-talet*, (SOU 2000:1) läggs stor vikt vid att ”öka medborgarnas deltagande, inflytande och delaktighet i 2000-talets samhällsutveckling” (s. 240). Detta medborgerliga inflytande ska framför allt skapas genom ett ökat lokalt deltagande. Demokratiutredningen går till och med så långt att den förespråkar en deltagardemokrati som ytterligare kan stärkas med hjälp av samtalsdemokratiska komponenter. Jarl (2004, s. 13) poängterar att det stora fokuset på lokalt deltagande för demokratipolitiken beror på att den representativa demokratin förväntas stärkas genom detta. För oss blir det därför naturligt att välja de deltagardemokratiska och samtalsdemokratiska idealen och öppenhet som teoretisk utgångspunkt. Anledningen till detta är att alla tre på ett eller annats sätt förespråkar medborgerligt deltagande. Det blir därför naturligt att undersöka den kommunala arkivfunktionen med hjälp av dessa teorier för att på så sätt se om den uppfyller kraven som ställs upp för medborgerlig delaktighet. På samma sätt som närheten mellan teori och empiri är en

styrka kan det också ses som en svaghet. Om vi valt att använda ett demokratiideal med motsatta värderingar och som därmed stått längre ifrån vårt material hade vi med all säkerhet fått minst lika intressanta svar, men vi hade inte fått förståelsen för på vilket sätt den kommunala arkivfunktionen passar in i vår rådande demokratiska kontext.

Arkiven och demokratin har inte alltid gått hand i hand, sida vid sida. Från början fungerade de som "härskarnas juridiska vapen i kampen för tillvaron" (Saarenheimo 1997, s. 58). Arkivbildningens uppkomst återfinns i statsmakternas krav på inkomster och krigsmaktens behov av resurser. Under 1500- och 1600-talen var statsförvaltningen centralt styrd och krävde därför en viss struktur. Arkiven som bildades vid denna tid fanns till av en enda anledning, nämligen för att skydda ägarens rättigheter och egendomar. Detta var ofta helt slutna arkiv och endast de som arbetade på ägarens uppdrag fick tillgång till dem. Så småningom förändrades detta, vilket berodde på samhällets utveckling och att slutenheten inte godtogs av andra intressenter. Det är inom den enskilda sektorn som denna slutenhet levat kvar längst, men mer och mer insågs värdet av öppenhet (Saarenheimo 1997, s. 58; Gränström, Lundquist & Fredriksson 2000, ss. 16, 42).

Demokratiidealen är normativa i sin karaktär, vilket gör att det finns antaganden i dem om hur verkligheten är utformad eller skulle kunna vara utformad (Gilljam & Hermansson 2003, s. 11). Demokratiidealen återkommer ofta i den statsvetenskapliga litteraturen. Det deltagardemokratiska idealets moderna tankegångar har sitt ursprung i den brittiska statsvetaren Carole Patemans *Participation and democratic theory* (1970) och i C B Macphersons, professor i nationalekonomi vid universitetet i Toronto, *The life and times of liberal democracy* (1977), vilka båda gav uttryck för nytänkande kring demokrati (Held 1997, s. 326; Gilljam & Hermansson 2003, s. 19). En annan välkänd deltagardemokrat är Benjamin Barber, en amerikansk statsvetare och teoretiker. Det samtalsdemokratiska idealets grunder kommer ursprungligen från sociologen och filosofen Jürgen Habermas politiska idéer som han presenterar i *Borgerlig offentlighet* (2003). Huvuddragen i boken rör sig kring borgerlighetens bildande av distinktionen mellan, vad vi idag menar är, privat och offentligt. Samtidigt får det offentliga fungera som kritisk granskare av den statliga verksamheten.

I vår uppsats kommer vi emellertid i första hand stödja oss på statsvetaren Maria Jarls tolkningar av det deltagardemokratiska idealet som hon presenterar i sin avhandling *En skola i demokrati? föräldrarna, kommunerna och dialogen* (2004). Vad gäller den del av analysen som berör det samtalsdemokratiska idealet kommer vi i första hand att använda oss av statsvetaren Mikael Spångs genomgång av detta ideal som presenteras i boken *Det moderna demokratiidealet* (2005). Utöver dessa två kommer vi att även använda oss av det inledande kapitlet i statsvetarna Mikael Gilljam och Jörgen Hermanssons (red.) antologi *Demokratins mekanismer* (2005) i vår presentation av teorierna. Vi kommer dessutom använda oss av statsvetaren Rune Premfors bok *Den starka demokratin* (2000). Premfors är först och främst en anhängare av det deltagardemokratiska idealet, eller den starka demokratin som han väljer att benämna detsamma, men han för även ett kortare resonemang om det samtalsdemokratiska idealet.

Deltagardemokrati

I deltagardemokratien är det medborgarnas aktiva deltagande i politiken som är utmärkande. Tanken är att politiken ska utformas av medborgarna i så stor utsträckning som möjligt var det även ingår att fatta avgörande beslut. Inom deltagardemokratien ingår två slags aktiviteter: deltagande som påverkansförsök och direktdemokratiskt deltagande. Deltagande som påverkansförsök betyder att medborgarna försöker påverka politikern genom bland annat namninsamlingar, aktioner och demonstrationer. I direktdemokratiskt deltagande fattas de politiska besluten direkt av medborgarna genom exempelvis grannskapssammanslutningar, medbestämmande på arbetsplatsen och folkomröstningar. Detta ideal kräver att medborgarna är aktiva och engagerade i politiken även under mandatperioderna. Konsekvenserna av ett aktivt deltagande från medborgarna blir ökat politiskt självförtroende och en utvecklad allmänanda. Detta är något som Premfors (2000, s. 34) lyfter fram då han skriver att demokratin godtas på grund av att den, bättre än någon annan samhällsform, ger människorna de bästa villkoren för att utvecklas som självständigt, tänkande individer. Framför allt lämpar sig det deltagardemokratiska idealet på en lokal nivå. Den typiske medborgaren intresserar sig i allmänhet mer för frågor på lokal nivå som direkt påverkar vardagslivet än de beslut som fattas på nationell nivå (Held 1997, ss. 325-336; Gilljam & Hermansson 2003, ss. 19-20).

För att ett lokalt deltagande från medborgarna ska vara möjligt krävs det ett engagemang från medborgarna, men även att de representativa politiska institutionerna och dess företrädare engagerar sig. För att ett deltagande skall vara möjligt från början måste förutsättningarna vara bra. Det offentliga bör vara öppet gentemot de arenor där medborgare och organisationer finns, exempelvis media. Vidare skriver Jarl att deltagardemokrati kan ses som en process där deltagandet leder till demokratisk kompetens vilket i sin tur leder till politiskt deltagande. Hon framför även betydelsen av att medborgarna måste känna att de befinner sig i en deltagarvänlig miljö för att deltagandet och inflytandet skall bli så meningsfullt som möjligt (Jarl 2004, ss. 20-23). För arkivens del består användarna av forskare samt press- och massmedieföreträdare och amatör- eller hobbyforskare som vill ha tillgång till myndigheternas eller arkivmyndigheternas allmänna handlingar. Sålunda ”främjas och stimuleras den fria debatt i samhällsfrågor, som är en avgörande förutsättning för en väl fungerande demokrati och ett modernt samhälle.” (Gränsström, Lundquist & Fredriksson 2000, s. 17). Arkivverksamheten av i dag präglas mycket av begrepp som tillgänglighet, nya användare och utåtriktad verksamhet (SOU 2002:78; Åström Iko 2003, s. 19). I arkivutredningen (SOU 2002:78) fastställs även arkivens stora betydelse för demokratin. Men här läggs fokus på arkivens roll för främjandet av fritt meningsutbyte och mångsidig upplysning. Det finns en risk att hamna utanför den demokratiska processen om vi inte får ta del av den insikt och kunskap som finns om samhället och dess utveckling (s. 164).

För att det deltagardemokratiska idealet skall vara möjligt är en väl fungerande arkivfunktion en av förutsättningarna. Medborgarna bör känna till sina rättigheter att ta del av allmänna handlingar. Det kan bidra till exempelvis ökande grannskapssammanslutningar, namninsamlingar och aktioner genom att arkiven kan bistå med uppgifter om till exempel politiska beslut. Därför har vi ställt frågor i enkäten som berör allmänna handlingar och tillgången till kommunala arkivfunktioner i stort.

Samtalsdemokrati

Ett av samtalsdemokratins viktiga grunddrag är idén om betydelsen av diskussion och samtal. I det samtalsdemokratiska idealet är det medborgarnas diskussioner och debatter som har betydelse för att den demokratiska legitimiteten ska omfatta lagarna och besluten. Inom detta ideal äger två typer av diskussioner rum. Dels i politiska församlingar och kommittéer och dels i samhället i stort som exempelvis organisationer, sociala medier och i massmedier. I de diskussioner som förs i samhället finns en öppenhet som bidrar till att nytt stoff i samhällsdebatten lyfts fram. Diskussioner inom politiken och i samhället bidrar även till att orättvisor och oegentligheter kommer fram i ljuset (Spång 2005, ss. 75-80).

I detta demokratiideal hör inte makt och intressekamp hemma, däremot får gärna viljan till förståelse av varandras argument prägla samtalet. Dessutom kännetecknas demokratiidealet av att omröstningen som moment blir överflödig då samtalet under ideala förhållanden ska förfina åsikterna som framförs, och därmed framkalla någon form av samförstånd. Det samtalsdemokratiska idealet ifrågasätts ofta och anses vara helt orealistiskt. Om det så råder optimala förhållanden kommer det alltid att förekomma principiella skillnader mellan politiska idéer. Det blir därför viktigt att påpeka att detta inte är en evig sanning utan bara ett sätt att peka på grundläggande politiska problem. Med samtalsdemokratins ideal är tanken att lyfta fram den politiska debattens och opinionsbildningens betydelse och villkor för det demokratiska styrelseskiktet (Gilljam & Hermansson 2003, s. 23). För att både den politiska och offentliga debatten ska kunna påverkas av medborgarna bör följande kriterier uppfyllas:

- Att alla de som berörs av de politiska besluten och lagstiftningarna kan ges möjlighet att delta i debatter.
- Att alla medborgare ska ha en möjlighet att kunna bilda sig en uppfattning om sina samhälleliga intressen.

Spång 2005, s. 82

En annan viktig aspekt, som till viss del redan berörts, är det samtalsdemokratiska idealets koppling till kunskap. Premfors (2000) skriver att det är i samspelet med andra människor som våra kognitiva uppfattningar skapas. Det är alltså i samtalssituationen som våra kognitiva sanningar formas och utvecklas, förutsatt att vissa regler följs bland annat får ingen ha en mer framträdande roll än någon annan. Inte heller får deltagarna i samtalet inneha en dold agenda. På detta sätt utvecklas den medverkandes argument och åsikter och vederbörande blir klokare då fördomar och ogrundade tankar putsas bort (jmf Premfors 2000, ss. 48-49, Gilljam & Hermansson 2003, s. 23).

Om insyn och öppen diskussion skall råda är möjligheten att ta del av exempelvis myndigheters arkivmaterial en viktig förutsättning. Insynen i den offentliga förvaltningen som medborgarna förfogar över betyder mycket för vår demokrati (SOU 2002:78 s, 64). Både de öppna politiska och de offentliga samtalen är viktiga delar i en demokrati, men för att detta ska kunna fungera är det centralt att det finns information tillgänglig. Exempel på detta kan vara att informationen är återsökbar och tillförlitlig därför har vi i enkätundersökning ställt frågor kring arkivlag och arkivreglemente, vilket reglerar att åtkomsten av information fungerar på ett enkelt

sätt. Den öppna debatten fungerar även som en kontrollmekanism i samhället. För att öppenheten ska fungera är det därför viktigt att tillsynen i den kommunala arkivfunktionen sköts på ett tillfredställande vis, varför vi även har frågor som berör tillsynen i enkäten.

Öppenhet

Lennart Lundqvist, professor i statsvetenskap vid Lunds universitet, skriver i boken *Medborgardemokratin och eliterna* (2001) om demokratiska processvärden där öppenhet är ett av dem. Detsamma gör Kristian Sjøvik, lektor i statsvetenskap vid Malmö högskola, i sin avhandling *Demokrati bortom nationalstaten?* (2004). Det är processvärdena som bidrar till att utforma de demokratiska institutionerna och dessa är: öppenhet, diskussion, ömsesidighet och ansvar. Lundqvist (2001, ss. 138-139) presenterar dem på följande sätt:

- *Öppenhet* – är fundamental inom den svenska demokratin och norm för den offentliga verksamheten. För att de andra processvärdena ska tillgodoses är öppenheten självklar. Diskussioner, ömsesidighet och ansvar blir meningslösa om öppenhet saknas.
- *Diskussion* – är en metod för att konfrontera olika ståndpunkter med varandra och en viktig del i en demokratisk beslutsprocess.
- *Ömsesidighet* – är ett processvärde som har med hänsyn, tolerans och förståelse att göra. Vilket innebär att meningsmotståndare inte ser på varandra som fiender utan att alla har lika stor rätt att verka i demokratin. Det går bra att ifrågasätta deras idéer men inte att tysta dem.
- *Ansvar* – handlar om det gemensamma ansvaret hos medborgarna att säga ifrån när något är fel eller olagligt. Inte minst gäller detta innehavare av politiker- och ämbetsmannaroller. Detta processvärde kan delas mellan ett individuellt och ett institutionellt ansvar, men det är det sistnämnda som är aktuellt för oss. Det institutionella ansvaret utgår från det ständiga ansvar som medborgarna avkräver de politiska representanterna. För att klyftorna mellan medborgare och politiker ska motverkas är ansvarsutkrävande och transparens viktiga komponenter. När delegeringskedjorna blir allt för långa och oklara finns det risk att medborgarna fjärmars från den politiska processen, vilket medför att den demokratiska legitimiteten urholkas (Sjøvik 2004, ss. 95-96).

Dessa fyra värden hänger ihop och är beroende av varandra för att de ska fungera som en helhet. Öppenhet är alltså en förutsättning för att de andra processvärdena ska tillgodoses. Dock är det ibland så att processvärdena kommer i konflikt med de värden som olika institutioner och organisationer har, skriver Lundqvist. Vidare menar han emellertid att om processvärdena ska ha någon mening måste aktörerna i den demokratiska processen reagera mot det som är fel. Både politiker, ämbetsmän och medborgare måste reagera när andra, men även de själva, utsätts för orättvis behandling (Lundqvist 2001, ss. 138-139).

Vi kan alltså konstatera följande: För att demokratin skall fungera i praktiken krävs en offentlighet där det fria meningsutbytet främjas. Den medborgerliga rätten till insyn i förvaltningar och andra verksamheter gör att allmänheten även kan delta i den

fria åsiktsbildningen kring dessa. Detsamma gäller även de som befinner sig på insidan, anställda på förvaltningarna, vilka kan sitta på fakta som kan vara av stor betydelse för den allsidiga upplysningen. Dessutom är offentlighet en viktig komponent då ansvar för eventuella fel och brister skall utkrävas av makthavarna (Lundqvist 2001, ss. 138-139; Leidzén 1999, s. 33). De politiska processerna måste kännetecknas av insyn och öppenhet. Om en myndighet avsiktligt låter bli att hålla handlingar tillgängliga blir det svårt för allmänheten att få fram underlag till den offentliga debatten kring myndigheternas verksamhet (Westas 2005, s. 118).

I vårt svenska samhälle anses folkväldet, demokratin, av de allra flesta vara oersättlig och ovärderlig därför bör vi även värna om arkiven, menar Saarenheimo (1997, ss. 70-71). Arkivariernas arbete borde därför vara en angelägenhet för oss alla om vi vill leva i ett fortsatt demokratiskt land. Anledningen därtill är för att säkra den enskilda människans rättigheter samt värna alla människor mot oligarkiska strävanden. Arkiven fungerar som garant för demokratin i vårt samhälle genom att ge alla medborgare rätt till historien och genom att förhindra att vårt gemensamma förflutna bearbetas till en rättrogen officiell historieskrivning. I tider av kris och snabba förändringar som vi genomgått de senaste decennierna uppkommer ofta en osäkerhet kring, i detta fall, arkivens ställning. Ofta kan det då vara viktigt att ställa sig frågan vilket det grundläggande syftet är för arkivens verksamhet? Saarenheimo skriver:

Arkivens uppgift är att vidga tillgängligheten för information i dokumentform. Begreppet dokument/handling uppfattas då i mycket vid mening som all den av offentliga eller privata organisationer och privatpersoner nedtecknar eller producerar information som arkiven anser vara av betydelse också i framtiden.

Saarenheimo 1997, s. 71

Denna uppgift står fast, övriga ålägganden och hur de utförs är däremot avhängigt av de strukturer och värderingar som råder i samhället (Saarenheimo 1997, s. 71). Därtill kan även läggas det syfte som arkivlagen påbjuder.

Metod

Nedan följer en redogörelse för hur vi gått till väga när enkätundersökningen utformats. Genomförandet och utformningen av enkätfrågorna kommer att presenteras, samt hur vi gått tillväga i tolkandet av datan.

Datainsamlingen bygger på en webbenkät (Bilaga A) som skickats ut till Sveriges samtliga kommuner. Enkätundersökningar är en ofta använd metod för att samla in data. Som regel är en enkätundersökning ett mätinstrument där människors beteende, åsikter, attityder och känslor fastställs (Trost 2007, ss. 16-17). Enkätfrågorna är konstruerade utifrån våra frågeställningar och svaren har analyserats utifrån dessa. Den statistiska datan har analyserats med hjälp av programmet SPSS Statistics version 19.

Syftet med undersökningen är att göra en kvantitativ totalundersökning av Sveriges kommunala arkivfunktion. Fördelarna med enkätundersökningar är att det är enkelt att nå ut till många samt att metoden är tidseffektiv. Dessutom är det enkelt att bearbeta svaren i ett statistikprogram och på så sätt skapa en överblick över dem. Statistikprogrammet gör det också möjligt att jämföra olika svar med varandra i så kallade sambandstabeller, vilket ska förklaras mer ingående nedan. Enkätundersökning som metod har även vissa svagheter bland annat ger denna oss endast övergripande svar på de frågor vi ställer. Eventuella bakomliggande orsaker till varför det ser ut som det gör i kommunerna får vi inte reda på här, förutom i de fåtal fria frågor som vi ställt (jämför Trost 2007 & Ejlertsson 2005). För att kunna diskutera kring frågorna på ett djupare plan hade exempelvis djupintervjuer varit en lämplig metod, men tyvärr ger inte denna undersökning utrymme för några sådana. Eftersom ett av våra syften med denna undersökning är att skapa en översiktlig bild av den kommunala arkivfunktionen på det nationella planet är emellertid just enkäter att föredra i detta fall.

Genomförande

Enkäten utformades tillsammans med två kurskamrater, vilka även de belyser kommunarkiv, men ur ett annat perspektiv. Anledningen till detta var att det förmodligen inte hade varit gynnsamt att skicka ut två olika enkäter tätt inpå varandra och vi bedömde att svarsfrekvensen kanske skulle minska avsevärt om vi hade gjort på detta sätt. I efterhand var detta en smidig lösning och utfallet blev bra. Undersökningen presenterades med ett medföljande missivbrev (Bilaga A) där vi presenterade oss själva samt redogjorde för syftet med enkäten.

Enkätfrågorna

Enkäten är indelad i två avsnitt där det första består av denna undersöknings frågor och kallas *Sveriges kommunarkiv* medan den andra halvan heter *Digitalisering inom kommunarkiven* och består av våra kurskamraters frågor. Sammanlagt innehåller enkäten 38 frågor varav 1-17 används för vår undersökning. Enkäten avslutas med *Övriga kommentarer* där deltagarna fick möjlighet att kommentera sina svar eller komma med övriga synpunkter. Undersökningen är indelad i tre teman:

- Befattning och utbildning
- Regelverk och lagar
- Arbetsituation

Dessa teman använder vi oss av för att de alla tre är viktiga komponenter som kan påverkar den kommunala arkivfunktionen. I det första temat, befattning och utbildning, undersöks hur stor andel av Sveriges kommuner som har utbildade arkivarier anställda, eftersom det saknas statistik angående detta. Frågorna i temat gör det sen möjligt att jämföra med de övriga frågorna i enkäten för att se om det finns skillnader i kommuner som har en arkivarie anställd gentemot de som inte har någon. Frågorna som berör regelverk och lagar ställdes för att undersöka hur det ser ut i kommunerna med utformningen av dokumenthanteringsplaner samt hur väl tillsynsverksamheterna fungerar. Denna typ av frågor har ställts med demokratisynvinkeln i åtanke då eventuella brister kan vara ett hinder för exempelvis allmänhetens rätt till insyn. Fungerar arkivlagstiftningen i praktiken och sköts tillsynen som den ska, finns det dokumenthanteringsplaner att tillgå i kommunstyrelserna et cetera, är exempel på frågorna inom detta tema. I det sista temat, arbetsituation, undersöks hur de anställda vid kommunarkiven upplever sin arbetsituation samt vilka eventuella satsningar vederbörande skulle vilja se inför framtiden. Frågorna ställdes för att vi under utbildningens gång blivit medvetna om att det ibland förekommer brister inom den kommunala arkivfunktionen. Aspekter som återkom gång på gång var klagomål på icke ändamålsenliga lokaler, underbemanning eller en önskan om satsning på digitalisering.

Frågorna är konstruerade enligt olika modeller (jmf Trost 2007, Ejlertsson 2005). Vi ställer så kallade *sakfrågor* i de fall där vederbörande kan svara antingen *ja* eller *nej* på en fråga, där gavs även möjlighet att svara *vet ej*. Utöver detta fanns det också frågor med fasta svarsalternativ samt ett par fria frågor. Här fanns det alltså en möjlighet att kommentera vissa frågor utförligare. I frågeblocket där vi mäter attityderna, i form av matrisfrågor, hos våra respondenter är svarsalternativen utformade så att de inte ska vara värdegrundande utan neutrala. Svarsalternativ som *bra* och *dåligt* valdes aktivt bort. Respondenterna fick svara på en rad påståenden där svarsalternativen var; *ingen uppfattning*, *instämmer inte*, *instämmer till viss del*, *instämmer i stort sett* eller *instämmer helt* (Trost 2001, ss. 67-70; Ejlertsson 2005, ss. 89-92). Attitydfrågorna handlar bland annat om överordnade och medarbetare har förståelse för arbetet i arkivet, ifall arkivlagstiftningen fungerar bra, om kommunarkivet är högt prioriterat samt ifall det bedrivs någon utåtriktad verksamhet.

Urval och deltagande

Intentionen är att göra en totalundersökning av Sveriges kommunarkiv, urvalsgruppen är således Sveriges kommuner. Tanken med detta är att få ett så brett perspektiv på den kommunala arkivfunktionens situation och ställning som möjligt.

Enkäten skickades ut till alla kommuner i Sverige, 290 stycken, oavsett om det framgick om de hade ett kommunarkiv eller inte. I de fall där det inte gick att finna en direktadress till varken arkiv eller arkivansvarig skickades enkäten till kommunens mejladress istället och av totalt 290 kommuner är det 173 som svarat, alltså saknar vi svar från 117 stycken. I ett par fall är det flera kommuner som delar på en arkivarie och ibland har denna person valt att skicka in ett svar. Ibland har vederbörande valt att fylla i enkäterna separat, alltså en enkät för varje kommun som denna representerar. Själva enkäten utformades i Google docs.

Fördelarna med en webbenkät är många, dels kan dyra portoavgifter undvikas och dels är det enkelt för respondenten att vidarebefordra sina svar. Vissa av frågorna var obligatoriska varpå det inte gick att skicka in enkäten om respondenten inte svarat på dessa. Fördelen med detta är att svaren blir så sammanhängande som möjligt, och att problem med det interna bortfallet elimineras. Samtidigt ökar risken för att vissa respondenter helt enkelt struntar i att svara eftersom många av oss överöses av webbenkäter och en del av det externa bortfallet kan därför bero på detta. Enkäten skickades ut den 15 februari och var öppen till och med den 29 februari. Efter halva tiden, den 23 februari, skickades en påminnelse ut till de som inte svarat ännu. Efter påminnelsen ökade svarsfrekvensen med 50 svarande. I ett par fall har tekniken ställt till det något då ett fåtal inkommande svar har varit helt eller delvis tomma. Då det inte gick att avgöra vem det var som svarat har dessa tagits bort från resultatredovisningen.

Dataredovisning

Tolkningen av datan har vi valt att göra genom frekvenstabeller i SPSS. Frekvenstabellerna är en sammanställning av samtliga respondenters svar i en enskild fråga och är ett bra sätt att få ett grepp om vårt insamlade material. Frekvenstabeller anger antalet undersökningenheter i varje kategori eller variabelvärde så att det är möjligt att jämföra kategorierna och variabelvärdena samt att få en helhetsbild av variabeln (Aronsson 1999, ss. 108-109).

På tre frågor har respondenterna fritt fått fylla i ett svar, exempelvis på frågan: *Vilken befattning har du?* Respondenterna har svarat arkivarie, kommunsekreterare, registrator, arkivassistent eller liknande. Detsamma gäller för fråga fyra: *Om högskola/universitet, vilken utbildning?* Här delades svaren in i två kategorier; arkivutbildning eller övrigt. Samma sak gäller på fråga nio: *Vem har ansvaret för tillsynen i din kommun?* Här har en rad olika svar inkommit från vilka vi har urskiljt de fem vanligaste. De mest frekventa svaren är att tillsynen sker genom *arkivet*, *arkivmyndigheten* eller *arkivmyndigheten genom arkivet*. Utöver dessa finns också kategorin *övrigt* och *vet ej*. Denna indelning gjordes för att få en översiktlighet över tillsynen utan att blanda in för många olika kategorier. I databearbetningen har dessa svar omarbetats till dikotomerade variabler eller flera olika kategorier. Genom denna

sammanslagning uppstår förvisso en informationsförlust, framför allt i frågan om befattning eftersom vi där enbart konstruerat två kategorier, men denna uppvägs av överskådligheten av datan (Dahmström 2000, s. 179). Svaren har alltså redovisats som antingen *arkivarie* eller *övrigt* vilket gör att bearbetningen och jämförelser mellan olika svar blir enklare att genomföra eftersom det är skillnaderna mellan kommuner med arkivarier och utan dito som är intressant i denna undersökning. Variabeln *invånarantal* har indelats i fem kategorier: 0–110 000, 10 001–20 000, 20 001–50 000, 50 001–100 000 och 100 001 eller fler. Här räknar vi kategorierna ett och två som små kommuner medan tre är medel, de två sista är stora.

Inom våra teman som beskrivits ovan vill vi se om det föreligger något samband variablerna emellan. Detta visas enklast med så kallade sambandstabeller. Häri illustreras om det förekommer en korrelation mellan de olika variablerna. Detta betyder det antal gånger de olika kombinationerna av två eller flera variabelvärden inträffar (Aronsson 1999, ss. 135-136). Ett exempel är om det finns ett samband mellan frågorna: *Vilken befattning har du?* och *Rutinerna kring tillsyn fungerar bra i min kommun*. För att undersöka om ett samband finns har vi använt oss av Pearson's Chi-Square-test (χ^2). Formeln visar att om χ^2 är mindre än 0,001, exempelvis 0,000, är det inte på grund av slumpen som ett samband observerats i vår urvalsgrupp. Värdet betyder att det är mindre än en chans på tusen att ett samband kan ses, om det inte skulle finnas något i verkligheten. För att ytterligare kontrollera sambandet använder vi oss av Cramer's V (ϕ_2). Värdet på ϕ_2 går mellan 0 och 1. Om värdet 0 uppkommer innebär det att inget samband finns medan värdet 1 visar på ett perfekt samband mellan variablerna. Ifall värdet hamnar på 0,400 anses det visa på ett starkt samband mellan frågorna. Syftet med sambandsmåtten är att vi med hjälp av dem kan göra vissa generella antaganden för hela den kommunala arkivfunktionen (jmf Sundell 2012, Dahmström 2000).

Bortfallsanalys

Nedan följer en bortfallsanalys, med två olika utgångspunkter. Den ena är en genomgång län för län hur många av dess kommuner som svarat respektive inte svarat på enkätundersökningen. I den andra analysen vill vi se om det finns några skillnader i svarsfrekvensen mellan kommuner med arkivarier respektive övriga anställda.

Då vi vill veta om det föreligger skillnader i svarsfrekvensen mellan Sveriges 21 län har vi gjort en sammanställning över de kommuner som svarat och inte svarat inom respektive län. Här vill vi säkerställa att de svarande kommunerna representerar samtliga delar av Sverige, från norr till söder. Eftersom vi vill ge en så representativ bild som möjligt är det viktigt att alla län finns representerade i undersökningen. Om något län saknats helt i undersökningen hade det kunnat leda till att resultaten inte varit generaliserbara i lika stor omfattning, men då svarsfrekvensen är relativt hög är detta inget som vi behöver ta hänsyn till i undersökningen. Det största bortfallet ligger på 50 % i tre av länen (tabell a). I övrigt är emellertid bortfallet på en acceptabel nivå och vi bedömer att tillräckligt många har svarat för att ge en god överblick. Medianvärdet av kommuner som inte svarat på enkäten ligger på 4 vilket på det stora hela är godkänt.

Tabell a. Översikt över svarande respektive icke svarande indelade länsvis.

Län	Svarat på enkät	Ej svarat på enkät	Total	Län	Svarat på enkät	Ej svarat på enkät	Total
Blekinge	60 %	40 %	100 % (5)	Stockholm	62 %	38 %	100 % (26)
Dalarna	87 %	13 %	100 % (15)	Södermanland	56 %	44 %	100 % (9)
Gotland	100 %	0 %	100 % (1)	Uppsala	75 %	25 %	100 % (8)
Gävleborg	80 %	20 %	100 % (10)	Värmland	50 %	50 %	100 % (16)
Halland	83 %	17 %	100 % (6)	Västerbotten	60 %	40 %	100 % (15)
Jämtland	62 %	38 %	100 % (8)	Västernorrland	71 %	29 %	100 % (7)
Jönköping	77 %	23 %	100 % (13)	Västmanland	50 %	50 %	100 % (10)
Kalmar	75 %	25 %	100 % (12)	Västra Götaland	61 %	39 %	100 % (49)
Kronoberg	50 %	50 %	100 % (8)	Örebro	58 %	42 %	100 % (12)
Norrbottn	57 %	43 %	100 % (14)	Östergötland	77 %	23 %	100 % (13)
Skåne	55 %	45 %	100 % (33)				

För att tydliggöra det externa bortfallet ytterligare presenterar vi här en jämförelse mellan respondenterna och de som inte svarat på enkäten. Med variabeln *vilken befattning har du* delade vi in respondenterna i kategorierna *arkivarie* och *övrigt* och det samma gjorde vi med de som inte svarat. Detta gjordes med hjälp av informationen på kommunernas hemsidor då vi var intresserade av att se om det fanns ett samband mellan vilken befattning den svarande eller ickesvarande hade. Det visade sig att av den andel som svarat på enkäten är arkivarierna i majoritet jämfört med övrigtkategorin, 66 % respektive 34 %. Bland de som inte svarat på enkäten är fördelningen mellan arkivarierna och övrigtkategorin betydligt mer jämn, 49 % arkivarierna och 51 % övriga (tabell b). Huruvida detta påverkar resultatet i undersökningen är svårt att sätta om.

Tabell b. Jämförelse av befattningens art hos svarande respektive icke svarande.

	Deltagit	Ej deltagit
Arkivarierna	115 66 %	51 48,6 %
Övriga	58 34 %	54 51,4 %
Total	173 100 %	105 100 %

Siffrorna över ickesvarande kommuner är baserade på de uppgifter vi har kunnat hitta på deras respektive hemsidor.

Etiska aspekter

Det är viktigt att nämna att inget enskilt kommunarkiv eller enskild respondent kommer att namnges i undersökningen vilket också påtalats i missivbrevet (Bilaga A). Emellertid är det så att vi i inledningsfrågan undrar inom vilken kommun respondenten arbetar. Detta är enbart av tekniska och praktiska skäl för att kunna hålla ordning på vilka som svarat eller ej. Respondenternas intressen ska skyddas och inga negativa påföljder får uppstå. Syftet är alltså inte att hänga ut enskilda kommunarkiv som särskilt bra eller dåliga. Enkätsvaren kommer inte heller att utlämnas till tredje part utan att först anonymisera dem (Jämför Trost 2007 och

Ejlertsson 2005). Anonymisering och avidentifiering gör att kopplingen mellan enkätsvar och den enskilda individen inte låter sig göras. Ingen ska kunna kombinera en viss uppgift med en bestämd individ eller i detta fall enskilda kommunarkiv (Hermerén 2011, ss. 67-68).

Resultat

I detta kapitel presenteras resultatet av den enkätundersökning som skickades ut till samtliga kommuner i Sverige. Dels presenteras de inkomna svaren fråga för fråga och dels presenteras eventuella samband. Sambandsuträkningarna har gjorts med hjälp av Pearson's Chi-Square-test (χ^2) och Cramer's V (ϕ_2), vilka förklaras i metoddelen, med hjälp av dem kan vi mäta styrkan i sambandet som räknats ut. Vi kommer i resultatredovisningen nedan endast använda oss av förkortningarna av Pearson's Chi-Square-test och Cramer's V när vi presenterar sambandssiffrorna.

Befattning och utbildning

Enkätens frågor har delats upp i olika teman, vilka vi går igenom i kapitlet ovan, och första temat för resultatredovisningen är befattning och utbildning. Uppdelningen görs för att vi på ett enkelt sätt ska kunna presentera de frågor som berör liknande områden gemensamt. De frågor som omfattas av det första temat är tänkta att fungera som en bakgrund. Det ger oss en översiktlig bild över hur det kommunala arkivsverige ser ut med hänsyn till befattningens art och vilken utbildningsbakgrund som är rådande.

På frågan om *vilken befattning respondenterna har*, valde vi i sammanställningen att dela in svaren i två kategorier, arkivarier – de vars befattning var arkivarie och övriga – de vars befattning var något annat, exempelvis arkivassistenter, kommunsekreterare eller dylikt. Det visar sig att en stor andel av respondenterna 66,5 % är anställda som arkivarier medan resten, 33,5 % hamnar i övrigtkategorin (Bilaga B, tabell 1). Vi ställer dessutom en fråga om *vilken utbildning respondenterna har*. Svaret på den visar att utbildningsnivån är relativt hög då 70,5 % svarar att de har en högskole- eller universitetsutbildning, medan 22,5 % har en gymnasieutbildning och 7 % har någon annan form av utbildning (Bilaga B, tabell 2). Enligt tabellen är det 122 som svarat att de har en högskole- eller universitetsutbildning, men av dessa är det sju som inte svarat på följdfrågan angående *utbildningens inriktning*. De siffror som vi ser i tabell 3 (Bilaga B) är beräknade på de 115 som svarat på båda frågorna. Resultatet visar att 59 % av respondenterna som har en högskole- eller universitetsutbildning även har inriktat sig på arkivvetenskap eller arkivkunskap, (Bilaga B, tabell 3).

Ett tydligt samband kan urskiljas i detta tema och det är sambandet mellan befattningens art och vilken utbildning respondenterna har. I tabell c nedan kan vi utläsa att värdet på χ^2 är 0,000 alltså är det mindre än en chans på tusen att vi skulle se ett så här starkt samband om det inte fanns något. Korrelationen kan stärkas ytterligare med hjälp av ϕ_2 som i tabell c nedan visar ett värde på 0,457. Innebörden av detta är att respondenternas befattning spelar roll för vilken utbildning de har. Om

vi återgår till tabell c kan vi alltså utläsa att arkivarier i dubbelt så hög utsträckning än de som tillhör övrigtkategorin har en högskole- eller universitetsutbildning. Av arkivarierna är det endast 12,2 % som har en gymnasieutbildning. I övrigtkategorin är samma siffra betydligt högre, här ligger den på 43,1 %. I övrigtkategorin är det ungefär lika vanligt att respondenterna har en högskole- eller universitetsutbildning som att de har en gymnasieutbildning, skillnaden är marginell. Vi kommer att återkomma till frågorna och sambandet, som presenterats ovan, i nästa kapitel och föra en mer ingående diskussion kring betydelsen av dessa för en väl fungerande arkivvård.

Tabell c. Sambandet mellan befattning och utbildning.

	Vilken utbildning har du?			Total	χ^2	φ_2
	Högskola/ universitet	Gymnasium	Övrigt			
Vilken befattning har du?						
Arkivarie	98 85,2 %	14 12,2 %	3 2,6 %	115 100 %		
Övrigt	24 41,4 %	25 43,1 %	9 15,5 %	58 100 %		
Total	122 70,5 %	39 22,5 %	12 7 %	173 100 %	,000	,457

Vid en jämförelse mellan befattning och invånarantalet i kommunen uppkommer det ett väldigt starkt samband då φ_2 är 0,601 (tabell d). Sambandberäkningen visar att av de 58 kommuner som inte har en arkivarie anställd i vår undersökning har 56,9 % av dessa kommuner färre än 10 000 invånare. 39,7 % av dessa 58 kommuner har ett invånarantal på mellan 10 001 och 20 000 och 3,4 % återfinns i kommuner med ett invånarantal mellan 20 001 och 50 000. I kommuner som har 50 000 invånare eller fler återfinns ingen kommun utan arkivarie. Det betyder att kommuner som inte har en arkivarie anställd ofta är små invånarantalsmässigt. De kommuner som har en arkivarie anställd återfinns i alla olika kategorier av invånarantal, men i kommuner med 20 000 invånare eller fler finns det arkivarie i alla kommuner utom två. Detta betyder att större kommuner i betydligt högre utsträckning än små har en arkivarie anställd.

Tabell d. Sambandet mellan befattning och invånarantal.

	Invånarantal i kommunerna					Total	χ^2	φ_2
	0-10 000	10 001- 20 000	20 001- 50 000	50 001- 100 000	100 000-			
Vilken befattning har du?								
Arkivarie	17 14,8 %	23 20 %	42 36,5 %	21 18,3 %	12 10,4 %	115 100 %		
Övriga	33 56,9 %	23 39,7 %	2 3,4 %	0 0 %	0 0 %	58 100 %		
Total	50 28,9 %	46 26,6 %	44 25,4 %	21 12,1 %	12 6,9 %	173 100 %	,000	0,601

Lagar och regelverk

Vårt andra tema är lagar och regelverk. Frågorna som ingår här är tänkta att ge oss en bild av hur den kommunala arkivfunktionens olika delar fungerar. När vi säger delar menar vi arkivlagstiftning, arkivreglemente och tillsyn för att nämna några. Svaren ger oss en uppfattning om hur den kommunala arkivfunktionens situation ser ut, vilket kan hjälpa oss att svara på våra frågeställningar. De kan dessutom bidra till diskussionen kring den kommunala arkivfunktionens demokratiska roll i samhället. Precis som ovan ska vi se vilka samband som kan urskiljas. Framför allt ska vi koncentrera oss på om det finns några samband mellan vilken befattning respondenterna har och hur de svarat på frågorna i detta tema.

På frågan: *I arkivförordningen framgår att arkivmyndigheten regelbundet ska utöva tillsyn. Har arkivmyndigheten i kommunen utformat rutiner för hur och när tillsyn sker i din kommun?* svarade 36,4 % ja, 56,6 % nej och 7 % vet ej (Bilaga B, tabell 5). I mer än hälften av kommunerna finns alltså inga rutiner för hur och när tillsyn sker. Det visar sig förekomma ett samband mellan befattningens art och om rutiner för hur och när tillsyn sker finns i kommunen, vilket tabell e nedan klargör, där vi kan utläsa att värdet på χ^2 är 0,000. Sambandet är alltså inte slumpmässigt, detta stärks genom den korrelation som värdet på ϕ_2 uppvisar, 0,352. Det betyder att befattningens art spelar roll för vad respondenterna svarar på frågan angående tillsynen. Vi kan börja med att konstatera att både i arkivarietkategorin och i övrigtkategorin svarar respondenterna i ungefär lika hög grad nej på frågan om det finns rutiner för tillsynsverksamheten. Det visar sig dessutom vara ganska höga siffror i arkivarietkategorin där det är det 53 % av kommunerna som inte har rutiner för tillsynen, motsvarande siffra hos övrigtkategorin är 63,8 %. Men där slutar likheten, respondenterna i arkivarietkategorin anger ändå att det i deras kommuner finns rutiner för tillsynen i dubbelt så hög utsträckning mot vad respondenterna i övrigtkategorin anger. Det visar sig även att det är vanligare att respondenterna i övrigtkategorin inte vet om det finns rutiner för tillsynen. För att sammanfatta denna fråga, kan vi konstatera att rutinerna för hur och när tillsyn sker i kommunerna i många fall är eftersatt. Än mer intressant blir det när frågan sätts i relation till befattningens art och ett fortsatt resonemang kommer att föras om detta i analys- och diskussionskapitlet.

Tabell e. Sambandet mellan befattning och om rutiner för hur och när tillsyn sker har utformats i kommunen.

	I arkivförordningen framgår att arkivmyndigheten regelbundet ska utöva tillsyn. Har arkivmyndigheten i kommunen utformat rutiner för hur och när tillsyn sker i din kommun?			Total	χ^2	ϕ_2
	Ja	Nej	Vet ej			
Vilken befattning har du?						
Arkivarie	52 45,2 %	61 53 %	2 1,7 %	115 100 %		
Övrigt	11 19 %	37 63,8 %	10 17,2 %	58 100 %		
Total	63 36,4 %	98 56,6 %	12 7 %	173 100 %	,000	,352

Förutom att undersöka om rutiner för tillsynen finns i kommunerna vill vi även ta reda på *vem som har ansvaret för den*, vilket en fråga i enkäten behandlar. Efter en genomgång av svaren visar det sig att arkivmyndigheten är ensam ansvarig för tillsynen i 43,4 % av kommunerna, näst vanligast är att arkivet ansvarar för tillsynen, så är fallet i 24,9 % av kommunerna. Därefter kommer kategorin arkivmyndigheten genom arkivet, vilket 20,8 % av kommunerna angett. Kategorin övrigt omfattas av 8,6 % medan det är 2,3 % av kommunerna som ingår i kategorin vet ej (Bilaga B, tabell 6). Återigen kan vi konstatera att det finns ett samband mellan denna fråga och befattningens art.

I tabell f nedan kan vi se att χ^2 är 0,000 vilket visar att chansen är mindre än en på tusen att detta skulle vara ett slumpmässigt samband. Korrelationen mellan frågorna kan sägas vara relativt stark då värdet på ϕ_2 är 0,437. Betydelsen av sambandet är att befattningens art spelar roll för vem som är tillsynsansvarig i kommunen. Tabell f här under visar även att i kommuner med respondenter som tillhör övrigtkategorin vad gäller befattning, är det arkivmyndigheten som är ansvarig för tillsynen i dubbelt så stor utsträckning i motsats till kommuner där respondenterna tillhör arkivarietkategorin. Överlag kan konstateras att i de kommuner vars respondenter tillhör arkivarietkategorin är det vanligare att arkivet helt eller delvis är ansvarigt för tillsynen än i kommuner där respondenterna tillhör övrigtkategorin. Vad gäller kategorierna övrigt och vet ej visar tabellen att dessa svar förekommer oftare hos respondenter vars befattning tillhör övrigtkategorin. Sammanfattningsvis kan vi konstatera att befattningens art spelar roll för vem som ansvarar för tillsynen i kommunen.

Tabell f. Sambandet mellan befattning och vem som har tillsynsansvaret i kommunen.

	Vem har ansvaret för tillsynen?						χ^2	ϕ_2
	Arkivet	Arkiv- myndigheten	Arkiv- myndigheten genom arkivet	Övrigt	Vet ej	Total		
Vilken befattning har du?								
Arkivarie	38 33 %	36 31,3 %	32 27,8 %	8 7 %	1 0,9 %	115 100 %		
Övrigt	5 8,6 %	39 67,2 %	4 6,9 %	7 12,1 %	3 5,2 %	58 100 %		
Total	43 24,9 %	75 43,4 %	36 20,8 %	15 8,6 %	4 2,3 %	173 100 %	,000	,437

Ett annat samband som kan utläsas är det mellan frågan som berör huruvida kommunen har rutiner för tillsynen och frågan som berör vem som har tillsynsansvaret i kommunen. I tabell g nedan är värdet på χ^2 återigen 0,000 och därmed kan alltså sambandet inte ses som slumpmässigt. Sambandets styrka illustreras genom ϕ_2 som visar att korrelationen är relativt starkt 0,381. Samma tabell visar att om kommunen har utformat rutiner för tillsynen är sannolikheten större att arkivet på något sätt är inblandad i tillsynsverksamheten. I sammanlagt 73 % av kommunerna är arkivet antingen ensamt ansvarig för tillsynen eller som verkställande kraft tillsammans med arkivmyndigheten. I de kommuner där inga rutiner för tillsynen finns är det ofta arkivmyndigheten som är ansvarig för tillsynen, så är fallet i

57,1 % av kommunerna. I de fall där respondenten inte vet om arkivmyndigheten utformat några tillsynsrutiner har ofta arkivmyndigheten, i 75 % av kommunerna, ensam ansvaret för tillsynsverksamheten. Sammanfattningsvis kan vi konstatera att det är troligare att det finns rutiner för tillsynen i kommuner där arkivet är en del av tillsynsverksamheten än i de kommuner där endast arkivmyndigheten är ansvarig.

Tabell g. Sambandet mellan om tillsynsrutiner finns och vem som är tillsynsansvarig i kommunen.

	Vem har ansvaret för tillsynen?					Total	χ^2	ϕ_2
	Arkivet	Arkiv- myndigheten	Arkiv- myndigheten genom arkivet	Övrigt	Vet ej			
I arkivförordningen framgår att arkivmyndigheten regelbundet ska utöva tillsyn. Har arkivmyndigheten i kommunen utformat rutiner för hur och när tillsyn sker i din kommun?								
Ja	23 36,5 %	10 15,9 %	23 36,5 %	7 11,1 %	0 0 %	63 100 %		
Nej	19 19,4 %	56 57,1 %	13 13,3 %	8 8,2 %	2 2 %	98 100 %		
Vet ej	1 8,3 %	9 75 %	0 0 %	0 0 %	2 16,7 %	12 100 %		
Total	43 24,9 %	75 43,4 %	36 20,8 %	15 8,6 %	4 2,3 %	173 100 %	,000	,381

Ett påstående som ingår i enkäten är: *Rutinerna kring hur och när tillsyn sker är bra*. I detta påstående är svarsalternativen: ingen uppfattning, instämmer inte, instämmer till viss del, instämmer i stort sett eller instämmer helt, alternativen återkommer för alla påståenden i enkäten. Av respondenterna är det 15,6 % som svarar att de inte har någon uppfattning, 42,8 % av dem instämmer inte i påståendet, instämmer till viss del gör 20,8 %, medan 16,8 % instämmer i stort sett och slutligen svarar 4 % att de instämmer helt i påståendet (Bilaga B, tabell 6).

Sambandstabellen som redovisas här under (tabell h) visar ett starkt samband mellan befattningens art och om respondenterna anser att rutinerna kring tillsynen är bra. Värdet på χ^2 visar återigen att sambandet inte är slumpmässigt och korrelationen mellan frågorna kan ses som starkt då ϕ_2 är 0,413. Genom att titta på samma tabell kan vi se att respondenterna, oavsett om de tillhör arkivarietkategorin eller övrigtkategorin, i stor utsträckning inte instämmer i påståendet om rutinerna kring hur och när tillsyn sker är bra. Det är däremot vanligare att respondenterna som tillhör övrigtkategorin inte har någon uppfattning i frågan. Respondenterna som tillhör arkivarietkategorin visar sig instämma till viss del, i dubbelt så hög grad som respondenterna i övrigtkategorin. Överlag kan vi konstatera att de som ingår i

arkivariekategorin verkar instämma mer i påståendet än de som ingår i övrigtkategorin. Påståendet om tillsynen är inte bara intressant i sig själv utan även när det sätts i korrelation med befattningens art, vilket ytterligare kan belysa tidigare frågor som berör detta område.

Tabell h. Sambandet mellan befattning och om respondenterna anser att tillsynen i kommunen fungerar bra.

	Rutinerna kring hur och när tillsyn sker är bra.					Total	χ^2	Φ_2
	Ingen uppfattning	Instämmer inte	Instämmer till viss del	Instämmer i stort sett	Instämmer helt			
Vilken befattning har du?								
Arkivarie	7 6,1 %	48 41,7 %	29 25,2 %	25 21,7 %	6 5,2 %	115 100 %		
Övrigt	20 34,5 %	26 44,8 %	7 12,1 %	4 6,9 %	1 1,7 %	58 100 %		
Total	27 15,6 %	74 42,8 %	36 20,8 %	29 16,8 %	7 4 %	173 100 %	,000	,413

Enkäten innehåller även en fråga om *hur många procent av förvaltningarna i kommunen som har fastställda dokumenthanteringsplaner?* Här svarar 61,2 % av respondenterna att 75 % eller fler av nämnderna i kommunen har upprättade dokumenthanteringsplaner. Av de som återstår svarar 34,5 % av respondenterna att 50 % eller färre av nämnderna har fastställda dokumenthanteringsplaner, (Bilaga B, tabell 7). I anslutning till denna fråga undrar vi även *om detta regleras i kommunens arkivreglemente?* Så verkar vara fallet i de allra flesta kommunerna, i så många som 90,2 % av dem regleras detta i arkivreglementet. Resterande 9,8 % fördelas jämnt mellan alternativen, nej och vet ej (Bilaga B, tabell 8). Båda dessa frågor är intressanta då upprättande av dokumenthanteringsplaner är en viktig del av hur och om den kommunala arkivfunktionen kan anses fungera väl, därför ska vi återkomma till frågorna i nästa kapitel.

Ytterligare några påståenden förekommer inom detta tema, det ena är: *Arkivreglementet i min kommun fungerar bra.* Det är endast 1,7 % som inte har någon uppfattning i frågan, 13,9 % instämmer inte, den största andelen respondenter, 43,9 %, instämmer till viss del, medan 34,1 % instämmer i stort sett och instämmer helt gör 6,4 %. Ett annat påstående är: *Arkivlagstiftningen hjälper mig i mitt arbete.* Av samtliga respondenter är det 2,9 % som inte har någon uppfattning i frågan, andelen som inte instämmer är även den liten, endast 5,2 %, instämmer till viss del gör 25,4 %, det stora flertalet 40,5 % instämmer i stort sett och 26 % instämmer helt (Bilaga B, tabell 6). Framför allt det första påståendet som redovisas i detta stycke kommer att diskuteras framöver, eftersom arkivreglementet kan ha betydelse för hur arkivverksamheten fungerar i kommunerna.

Ännu en fråga ställs som berör arkivlagen: *Det förekommer en viss motsättning mellan kommunallagen och arkivlagen eftersom kommunallagen begränsar möjligheten för arkivmyndigheten att utöva tillsyn över sig själv. Upplever du detta som ett problem i ditt arbete på kommunarkivet?* På denna fråga anser 14,5% av respondenterna att det är ett problem, medan 57,8 % svarar nej på frågan och en

relativt stor andel, 27,7 %, svarar vet ej (Bilaga B, tabell 9). Det visar sig i tabell i nedan att ett starkt samband finns mellan denna fråga och om respondenterna är arkivarier eller inte då ϕ_2 har ett värde på 0,402. Genom värdet på χ^2 , 0,000 kan vi dessutom konstatera att det inte är ett slumpmässigt samband som vi ser. Sambandstabellen nedan (tabell i) visar att respondenterna i arkivariekategorierna i högre utsträckning upplever det som ett problem än respondenterna som ingår i övrigtkategorierna, men ändå är det övervägande del av arkivarierna 64,3 % som svarar nej på frågan. Motsvarande siffra för övrigtkategorierna är 44,8 %. Det är emellertid vanligare att respondenterna i övrigtkategorierna svarar vet ej på frågan, 51,7 % än vad det är hos arkivarierna där 15,7 % svarar så. Sammantaget kan det konstateras att de flesta inte upplever det som ett problem i det dagliga arbetet, men av de som ändå gör det är majoriteten arkivarier, vilket vi finner intressant liksom det faktum att så många har svarat vet ej på frågan.

Tabell i. Sambandet mellan befattning och om respondenterna upplever motsättningen mellan kommunallagen och arkivlagen som ett problem i sitt arbete.

	Det förekommer en viss motsättning mellan kommunallagen och arkivlagen eftersom kommunallagen begränsar möjligheten för arkivmyndigheten att utöva tillsyn över sig själv. Upplever du detta som ett problem i ditt arbete på kommunarkivet?			Total	χ^2	ϕ_2
	Ja	Nej	Vet ej			
Vilken befattning har du?						
Arkivarie	23 20 %	74 64,3 %	18 15,7 %	115 100 %		
Övrigt	2 3,4 %	26 44,8 %	30 51,7 %	58 100 %		
Total	25 14,5 %	100 57,8 %	48 27,7 %	173 100 %	,000	,402

Till frågan som beskrivits ovan, hör en följdfråga, nämligen *på vilket sätt denna motsättning tar sig uttryck i det dagliga arbetet*. En genomgång av svaren visar att det svar som återkommer mer frekvent behandlar den jävsituation som uppstår. En respondent svarar såhär: ”Som ensam arkivarie är det uppenbart kluvet med att ge råd och anvisningar och inspektera i samma andetag.” En annan iakttagelse är att de som svarar på frågan är medvetna om problemet men anser att arkivmyndigheten i kommunen däremot inte är det och att de inte tar problematiken på allvar. Anledningen därtill anser respondenterna är att arkivmyndigheten är dåligt insatt i arkivlagen.

Ett påstående i enkäten berör hur allmänna handlingar hanteras: *Kommunen har bra rutiner vad gäller hanteringen av allmänna handlingar*. Här är det endast 1,2 % som inte har någon uppfattning, 7,5 % instämmer inte, medan 32,4 % instämmer till viss del, en stor andel av respondenterna, 46,2 %, svarar att de instämmer i stort sett och 12,7 % instämmer helt i påståendet (Bilaga B, tabell 6).

I enkäten ingick en fråga *om det förekommer samarbete med andra kommuner rörande arkivfrågor?* Det visar sig att det förekommer samarbeten i 77,5 % av

kommunerna, i resten av kommunerna, 22,5 % är så inte fallet (Bilaga B, tabell 10). En sambandberäkning mellan denna fråga och befattningens art visar att en korrelation kan påvisas då värdet på χ^2 är 0,000, sambandet kan anses starkt då värdet på ϕ_2 är 0,408, se tabell j nedan. Det är alltså betydligt vanligare med samarbete med andra kommuner rörande arkivfrågor där det finns en arkivarie anställd än i kommuner utan arkivarie, vilket tabell h nedan visar. Vilken betydelse detta kan ha för kommunernas arkivverksamhet kommer vi diskutera närmare i analys- och diskussionskapitlen.

Tabell j. Sambandet mellan befattning och om det förekommer samarbete med andra kommuner rörande arkivfrågor.

	Förekommer det samarbete med andra kommuner rörande arkivfrågor?				χ^2	ϕ_2
	Ja	Nej	Vet ej	Total		
Vilken befattning har du?						
Arkivarie	103 89,6 %	12 10,4 %	0 0 %	115 100 %		
Övrigt	31 53,4 %	27 46,6 %	0 0 %	58 100 %		
Total	134 77,5 %	39 22,5 %	0 0 %	173 100 %	,000	,408

Arbetsituation

Arbetsituation är det tredje och sista temat i resultatredovisningen. Här ställs frågor kring hur respondenterna upplever att deras arbete i arkivet uppfattas av kollegor och överordnade, men även om arkivfunktionen är något som prioriteras i kommunen. Dessutom är vi intresserade av vilka satsningar respondenterna vill se för den kommunala arkivvården i kommunen.

Följande påstående handlar *om kommunarkivet är högt prioriterat i kommunen*. Det är endast 0,6 % som inte har någon uppfattning, däremot är andelen som inte instämmer i påståendet betydligt högre, nämligen 41 %, en nästan lika hög andel av respondenterna, 39,3 %, har svarat att de instämmer till viss del, 17,4 % instämmer i stort sett och 1,7 % instämmer helt (Bilaga B, tabell 11). Överlag kan konstateras ett visst missnöje i frågan.

Ett annat påstående handlar *om respondentens medarbetare har förståelse för dennes arbete*. Här svarar 2,3 % av respondenterna att de inte har någon uppfattning, 16,2 % instämmer inte, samtidigt som 36,4 % instämmer till viss del, 31,2 % svarar att de instämmer i stort sett och 13,9 % instämmer helt. Härpå följer ett påstående av liknande karaktär som det nyss nämnda, men detta handlar *om vilken förståelse respondenternas överordnade har för arbetet i arkivet*. Svaren här är i stort sett identiska med de i påståendet innan. Det är 0,6 % som inte har någon uppfattning, 16,2 % instämmer inte, medan 34,7 % instämmer till viss del, 33,5 % instämmer i stort sett och 15 % instämmer helt (Bilaga B, tabell 11). Svaren på påståendena visar inte tydligt att respondenterna är vare sig helt nöjda eller helt missnöjda med den förståelse de möter från medarbetare och överordnade.

Vi är även intresserade av att få veta hur respondenterna uppfattar påståendet: *vi bedriver utåtriktad verksamhet mot exempelvis universitet, skolor, släktforskare eller föreningar*. Det är 4 % av respondenterna som inte har någon uppfattning, 38,2 % instämmer inte, medan 27,7 % instämmer till viss del, instämmer i stort sett gör 17,4 % och 12,7 % instämmer helt (Bilaga B, tabell 11). Resultaten av svaren visar att utåtriktad verksamhet inte förekommer i särskilt stor utsträckning.

En sambandsberäkning mellan antalet kommuninvånare och påståendet om den utåtriktade verksamheten fungerar bra visade att detta fungerar bättre i de större kommunerna, vilket tabell k nedan visar. Det kan påpekas att de mindre kommunerna (0–10 000) i större omfattning inte har någon uppfattning eller inte instämmer i påståendet, 42,9 % respektive 45,5 %. De medelstora till stora kommunerna (20 001–50 000 och 50 001–100 000) har svarat att de instämmer helt i detta påstående i större utsträckning. Dessa resultat är statistiskt säkerställda då χ^2 är 0,000 och ϕ_2 är 0,254. Sambandet är inte väldigt starkt, men det finns utan tvivel där.

Tabell k. Sambandet mellan respondentens uppfattning om den utåtriktade verksamheten och kommunernas invånarantal.

	Invånarantal i kommunerna					Total	χ^2	ϕ_2
	0-10 000	10 001-20 000	20 001-50 000	50 001-100 000	100 001-			
Vi bedriver utåtriktad verksamhet mot exempelvis universitet, skolor, släktforskare eller föreningar.								
Ingen uppfattning	3 42,9 %	2 28,6 %	1 14,3 %	1 14,3 %	0 0 %	7 100 %		
Instämmer inte	30 45,5 %	18 27,3 %	11 16,7 %	6 9,1 %	1 1,5 %	66 100 %		
Instämmer till viss del	10 10,8 %	15 31,3 %	16 33,3 %	5 10,4 %	2 4,2 %	48 100 %		
Instämmer i stort sett	6 20 %	10 33,3 %	8 26,7 %	2 6,7 %	4 13,3 %	30 100 %		
Instämmer helt	1 4,5 %	1 4,5 %	8 36,4 %	7 37,8 %	5 22,7 %	22 100 %		
Total	50 28,9 %	46 26,6 %	44 25,4 %	21 12,1 %	12 6,9 %	173 100 %	,000	,254

Vilka satsningar vill respondenterna själva se för arkivverksamheten i kommunen, ville vi även veta. Respondenterna var begränsade till sex svarsalternativ, vilka alla utom det sista är satsningar av allmän karaktär som på ett eller annat sätt kan bidra till en bättre kommunal arkivfunktion. Respondenterna kan välja mellan alla sex alternativ här. Om vi börjar från börjar önskar 37,6 % av respondenterna en satsning på ändamålsenliga lokaler, 40,5 % vill se en insats på mer interutbildning, 57,2 % vill ha fler anställda, 61,8 % anser att en satsning på digitalisering behövs, 30 % vill att det ska satsas mer på den utåtriktade verksamheten och 5,8 % av respondenterna är nöjda med nuvarande situation (Bilaga B, tabell 12). Två alternativ utkristalliserar sig mer än övriga och det är en satsning på fler anställda och en satsning på arbetet med digitalisering.

Analys

Resultatet som presenterats ovan behandlar den kommunala arkivverksamhetens nuvarande situation. Genom enkätundersökningen som gjorts har vi fått en överblick över hur den kommunala arkivverksamheten fungerar. I kapitlet som följer kommer vi att analysera våra resultat utifrån de teoretiska ramverken som presenterats ovan. Genom att göra så vill vi uppmärksamma vikten av en väl fungerande kommunal arkivfunktion och den viktiga roll arkivarien spelar i detta sammanhang. Vi vill dessutom öka förståelsen för kommunarkivet som demokratisk resurs i samhället och vad brister i den kommunala arkivfunktionen kan få för följder. Vi kommer även fortsättningsvis följa vår tematiska indelning av enkäten i analysen.

Befattning och utbildning

I detta inledande avsnitt ska den kommunala arkivfunktionen analyseras med hjälp av de enkätfrågor som berör respondenternas befattning och utbildning. Vi vill även påminna om att frågan som berör befattning också används för att se samband mellan olika variabler under *Lagar och regelverk* vid ett tillfälle längre fram i analysen.

I tidigare avsnitt tar vi upp arkivariens betydelse för en väl fungerande arkivfunktion, de har ett stort ansvar för om arkivvården i kommunen är effektiv och genomtänkt. De är ofta ensamma om sina specialkunskaper vad gäller arkivfrågor i kommunen. Vi vill även ytterligare en gång lyfta fram syftet med den arkivvård som bedrivs i Sverige och som regleras av arkivlagen (1990:782) där det i tredje paragrafen står att läsa följande:

Myndigheternas arkiv är en del av det nationella kulturarvet. Myndigheternas arkiv skall bevaras, hållas ordnade och vårdas så att de tillgodoser 1. rätten att ta del av allmänna handlingar, 2. behovet av information för rättsskipningen och förvaltningen, och 3. forskningens behov.

Det åligger alltså även den kommunala arkivfunktionen att leva upp till denna lag. Med tanke på den mängd information som hela tiden skapas är detta en stor uppgift för kommunerna, speciellt med tanke på att alla inte har samma ekonomiska förutsättningar. En kort återknytning till resultatet visar att det finns en arkivarie anställd i 115 av 173 kommuner. I resterande 58 kommuner finns inte någon arkivarie anställd (Bilaga B, tabell 1). Vår undersökning visar alltså att majoriteten av kommunerna har en arkivarie anställd, men endast 68 av våra respondenter har en arkivvetenskaplig utbildning (Bilaga B, tabell 3). En viktig komponent för att kommunerna ska leva upp till arkivlagens föreskrifter är att det finns personal som är utbildad i dessa frågor. Finns det utbildad personal kan det gagna arkivvården så att den blir effektiv och genomtänkt. I förlängningen gynnar detta även att de

demokratiska processvärdena, med öppenheten i centrum, efterlevs och att den fria åsiktsbildningen inte hindras.

Inom temat kan vi se ett samband mellan befattningen och utbildningens art (tabell b) där 98 av 115 arkivarier har högskole- eller universitetsutbildning. I övrigtkategorin är andelen med högskole- eller universitetsutbildning 24 av 58. Allmänt kan sägas att arkivarier har en hög utbildning, men det ska påpekas att den inte nödvändigtvis är arkivvetenskaplig. Vi påminde just om Holmbergs (2001) syn på betydelsen av en arkivarie med rätt kunskaper. Men vi vill även återknyta till demokratiutredningen (SOU 2000:1, s. 147) som lyfter fram de kommunala tjänstemännens opartiskhet och sakkunskap, vilket bidrar till demokratins mål lättare uppnås. Om vi då har en dåligt utbildad yrkeskår inom det kommunala arkivväsendet borde det få följder. Det deltagardemokratiska idealet lyfter fram betydelsen av deltagarvänliga miljöer och vi menar att kommunarkivet och kommunarkivarien kan spela en viktig roll här. Endast arkivarien kan genom sitt arbete förmedla arkivets verksamhet ut mot allmänheten. Det är dessutom arkivarien som genom sina specialistkunskaper kan se till att den information som finns på arkivet kommer allmänheten till del och på så sätt skapar deltagarvänliga miljöer. Det är därför arkivarien spelar en stor roll för om allmänheten kan tillägna sig kunskaper i politiska frågor. När så vår undersökning visar att endast 68 av 173 har en arkivarie med rätt utbildning finns det risk att personer som ansvarar för arkiven ute i kommunerna inte har tillräckliga kunskaper för att tillgodose invånarnas behov. Det kan även vara så att vederbörande inte hinner hjälpa till då viktigare uppgifter måste skötas. Innebörden blir att medborgarnas försök till att vara politiskt aktiv kan försvåras avsevärt i de kommuner där arkivarien inte har rätt kunskaper eller där ingen arkivarie finns att tillgå.

Inom det deltagardemokratiidealet kan medborgarna påverka politikerna genom namninsamlingar, aktioner och demonstrationer och de politiska besluten är tänkta att fattas direkt av medborgarna genom exempelvis folkomröstningar, grannskapsammanslutningar och medbestämmande på arbetsplatsen. Det kräver att medborgarna kan ta del av och skaffa sig nödvändig information, inte minst för att de ska kunna föra fram sina åsikter i exempelvis folkomröstningar eller på grannskapsammanslutningsmöten. I dessa sammanhang underlättar det dessutom om de kan hålla sig ajour med de senaste politiska besluten och vad som allmänt bestäms i kommunernas förvaltningar och nämnder samt ta reda på vad som har beslutats tidigare. Även detta kan försvåras om ingen i kommunen kan var dem behjälplig och informera om hur arkiven kan användas i detta syfte.

Vi kan dock vända på resonemanget och konstatera att i de kommuner som har en anställd arkivarie underlättas medborgarnas deltagande i politiken. Här skapas en mer deltagarvänlig miljö vilket också krävs för att allmänheten ska kunna delta aktivt, först då blir deltagandet och inflytandet meningsfullt. En effektiv arkivvård bidrar till hög politisk effektivitet och en engagerad arkivarie kan alltså bidra till att det deltagardemokratiska idealet kan fungera, inte bara genom att tillhandahålla de handlingar som efterfrågas men även bidra till att utforma och utveckla övrig arkivhantering i kommunen, vilket i förlängningen hjälper allmänheten att vara mer delaktig.

Sambandet mellan befattning och kommunernas invånarantal (tabell d) visade att den generella tendensen är att i kommuner med färre än 20 000 invånare inte i större utsträckning, än kommuner med fler än 20 000 invånare, inte har en arkivarie anställd. Innebörden av detta blir alltså att medborgarna i små kommuner inte har samma möjligheter att inhämta information som medborgarna i större kommuner har. I det samtalsdemokratiska idealet sätts samtalet och debatten i fokus, vilket bidrar till ökad öppenhet. En åtskillnad görs mellan det samtal som förs i politiska församlingar och det som förs i samhället i stort. Tanken är att medborgarna ska kunna vara delaktiga i samtalen och inte bara lyssna, men för att de ska kunna påverka dessa måste vissa kriterier uppfyllas; alla som på något sätt berörs av de politiska besluten ska kunna delta i debatten, alla ska även kunna bilda sig en uppfattning om sina samhälleliga intressen. Inte minst är detta viktigt ur den lokalpolitiska synvinkeln eftersom det som händer i kommunerna påverkar människor mer i det dagliga livet. De som berörs direkt av de lokalpolitiska besluten ska kunna bilda sig en uppfattning om de samhälleliga intressena. Om en förutsättning för detta är en god arkivvård riskerar alltså medborgarna i små kommuner att inte ha tillgång till information i samma omfattning som medborgarna i stora kommuner.

Den kommunala arkivfunktionen är en garant för att det öppna samtalet ska vara möjligt. Genom den information som arkivfunktionen i kommunerna kan tillhandahålla medborgarna bidrar den till att allmänheten kan bilda sig en uppfattning i sakfrågor vilket leder till att fler därmed kan delta i det politiska samtalet. Kommunernas arkivfunktion bidrar även till att medierna kan skaffa sig den information som behövs för att skapa debatt i samhället.

Arkivariens och arkivens roll för hur den kommunala arkivverksamheten fungerar är alltså inte helt oviktig och precis som Saarenheimo (1997) skriver borde arkivariens arbete vara en angelägenhet för oss alla (s. 70). Drar vi paralleller till exemplen hämtade från Irland och Storbritannien ser vi att det där råder en liknande situation; brist på utbildad personal. Dock har antalet anställda arkivarier inom de lokala myndigheterna ökat i Storbritannien under 2000-talet då införandet av FOI bidragit till att återsökningar av handlingar blivit allt vanligare. Därför har myndigheterna börjat förstå att personal utbildad i dokumenthantering är en värdefull tillgång. Ur ett samtalsdemokratiskt perspektiv är myndigheternas arkivmaterial viktigt och det krävs därför att handlingar är återsökbara och innehåller tillförlitlig information, något som arkivarierna bidrar med i sin yrkesroll.

Lagar och regelverk

Analysen i detta avsnitt kommer utgå från några huvudämnen, vilka är *arkivreglementen* där tillsyn och hanteringen av allmänna handlingar kommer att tas upp, *arkivlagens roll* för den kommunala arkivfunktionen, där motsättningen mellan arkivalgen och kommunallagen är intressant och *samarbeten mellan kommuner* och vilken betydelse det kan ha för kommunernas arkivfunktion.

Tillsyn

I tidigare avsnitt har tillsynens syfte presenterats och innan vi går närmare in på analysen vill vi kort återknyta till detta stycke. Vi kommer även kort sammanfatta de frågor som berör tillsyn i enkäten. Tillsynen syftar framför allt till att garantera en hög politisk effektivitet och kan utövas genom både en aktiv och passiv kontroll. Varje kommun åläggs genom arkivlagen (1990:782) att utse en arkivmyndighet som ska ansvara för tillsynen av den kommunala arkivverksamheten. I enkätundersökningen framkom det att i fler än hälften av kommunerna, 98 av 173, inte finns rutiner för hur och när tillsynen sker (Bilaga B, tabell 4). Resultatet av denna fråga kan även sägas avspegla sig i påståendet där respondenterna fick värdera hur bra rutinerna kring tillsyn är. Enkäten visar att 74 av 173 inte anser att rutinerna kring tillsyn fungerar bra (Bilaga B, tabell 6), vilket kan vara ett resultat av att inga rutiner finns. Påståendet ger uttryck för ett generellt missnöje kring rutinerna för tillsyn. Tillsynsansvaret behandlades i en fråga och det framkom att i 75 av 173 kommuner är det arkivmyndigheten som har detta ansvar (Bilaga B, tabell 5). Men det framkom också att i 43 av 173 kommuner är det arkivet som är ansvariga för tillsynen (Bilaga B, tabell 5), trots att detta ansvar borde ligga hos arkivmyndigheten. I 36 av 173 kommuner har man löst frågan kring tillsynsansvaret genom att fördela det mellan kommunstyrelsen och arkivet (Bilaga B, tabell 5).

Utifrån ett samtalsdemokratiskt perspektiv kan tillsynsverksamheten ses som en viktig pusselbit genom att den bidrar till att oegentligheter och fusk kommer i dagen. En bristande tillsynsfunktion i kommunerna, vilket svaren i enkäten visar på, kan i förlängningen leda till att enskilda medborgare drabbas. Enligt det samtalsdemokratiska idealet måste vissa kriterier uppfyllas om den politiska debatten ska kunna påverkas av medborgarna. Ett av dessa kriterier är att alla medborgare ska ha en möjlighet att bilda sig en uppfattning om sina samhälleliga intressen. En förutsättning för detta är att de institutioner där medborgarna kan tillägna sig relevant kunskap fungerar och att de kan leverera de tjänster som åläggs dem. Om den kommunala arkivfunktionen inte fungerar som den ska på grund av bristande tillsyn blir effekten även att den kommunala organisationen drabbas då dokument som kan behövas i det dagliga arbetet saknas. Tillsynens yttersta syfte, hög politisk effektivitet, kan med andra ord gå förlorad.

I resultatdelen presenterar vi några olika samband som har utkristalliserat sig mellan vissa av frågorna. Ett av dessa samband är det mellan befattningens art och om det finns tillsynsrutiner i kommunen (tabell e). Vår undersökning visar att tillsynsrutiner nästan är lika ovanligt i kommuner med arkivarie som i kommuner utan. Trots detta är det emellertid så att kommuner med arkivarie i betydligt högre utsträckning har formulerade tillsynsrutiner. Utmärkande för kommuner utan arkivarie är att de finns en viss okunskap kring om tillsynsrutiner finns eller inte. Enligt processvärdet *ansvar*, och då framförallt det *institutionella ansvaret*, har de politiska representanterna en plikt gentemot medborgarna att leva upp till de krav som lagstiftningen ställer. Det är kommunfullmäktige som är ytterst ansvarig för att informera om hur kommunens arkivvård ska utformas, det är emellertid inget krav, exempelvis genom att upprätta ett arkivreglemente där tillsynen kan regleras närmare. Det är svårt att ställa krav på att våra tjänstemän ska ha kunskaper i arkivfrågor om politikerna själva inte är beredda att ta sitt ansvar för densamma, speciellt i de kommuner där ingen arkivarie finns.

En liknande tendens, som ovan, kan ses i sambandet mellan befattning och om respondenterna anser att tillsynen fungerade bra (tabell h). Det visar att arkivarier och övriga i ungefär lika stor utsträckning inte instämmer i påståendet om att tillsynen fungerar bra. Det framgår dock att arkivarier ändå i något större omfattning, än övriga, anser att tillsynsrutinerna fungerar bra. Sambandet visar även att de som tillhör övrigtkategorin i hög grad inte har någon uppfattning i frågan. Den splittrade bilden som framkommer här är ett bevis på att den kommunala arkivfunktionen ser olika ut beroende på vilken kommun man kommer till. Vi vet att tillsynen ska verka för öppenhet och transparens samt för en hög politisk effektivitet. Tillsynsverksamheten kan sägas fungera i varierande grad beroende på kommun och beroende på om kommunen har en arkivarie eller inte. Risken blir att det deltagardemokratiska idealets krav på deltagarvänliga miljöer samt det offentliga öppenhet mot samhället går förlorade. Den, av många, högt hyllade decentraliseringen kan i denna kontext snarare stjälpa en hjälpa den demokratiska processen genom varje kommuns rätt att själv utforma rutiner för arkivvården. En deltagarvänlig miljö föreskriver rätten att på ett enkelt sätt få ta del av information, men om tillsynen inte fungerar riskerar arkivvården att bli lidande och i förlängningen drabbas den enskilde medborgaren som vill tillägna sig kunskaper i specifika frågor som rör området där vederbörande lever.

Nästa samband rör det mellan befattning och vem som har tillsynsansvaret i kommunen (tabell f). Vår undersökning visar att i kommuner med arkivarie är fördelningen jämn mellan kategorierna, arkivet, arkivmyndigheten och arkivmyndigheten genom arkivet som ansvariga för tillsynen. I de andra kommunerna är det absolut vanligast att arkivmyndigheten ensam ansvarar för tillsynen. I detta sammanhang vill vi även presentera ytterligare ett samband, vilket rör det mellan om rutiner för tillsynen finns och vem som är tillsynsansvarig (tabell g). Det visar sig att i de fall där rutiner finns är det vanligast att arkivet antingen är ensamt ansvarig eller att de delar tillsynsansvaret med arkivmyndigheten. I kommuner där inga rutiner för tillsyn finns är det oftast arkivmyndigheten som ansvarar för den, samma sak gäller i de kommuner där respondenterna svarat vet ej på frågan om tillsynsrutiner. En sammanfattning av detta blir att i kommuner med arkivarie är arkivet ofta delaktigt i tillsynsverksamheten och om arkivet är delaktigt i denna finns rutiner för densamma också i större utsträckning. Det motsatta förhållandet råder därmed i övriga kommuner.

Arkivet eller arkivarien, sett genom det deltagardemokratiska idealets glasögon, tilldelas rollen som engagerad representant för det offentliga. Idealet kräver, som bekant, inte bara att medborgarna är delaktiga utan även att de bemöts av engagemang från de politiska institutionerna och dess representanter. Eftersom arkivet tillhör kommunstyrelsen eller annan nämnd får arkivarien i egenskap av tjänsteman åta sig den rollen. I de fall där tillsynsansvaret endast vilar på arkivmyndigheten samtidigt som tillsynen verkar fungera något sämre är engagemanget från de politiska institutionernas representanter å andra sidan undermålig. Det blir svårt att kräva ett engagemang från medborgarna om politikerna inte själva engagerar sig, bristen på engagemang drabbar i första hand medborgarna själva. Deltar de inte aktivt i politiken kan de inte heller vara med och utforma den. Det lämnas istället i händerna på oengagerade politiker som då kan göra som de vill.

Allmänna handlingar

En hörnsten i den kommunala arkivfunktionen är hanteringen av allmänna handlingar vilken utgör en stor del av offentlighetsprincipen. Vi vill här återknyta till vad som presenterats tidigare i uppsatsen och då till Bohlin (2007, ss. 32-34) som tydligt påpekar att myndigheterna har ansvaret för att de allmänna handlingar som förvaras hos dem hanteras på ett sådant sätt att de inte kommer bort eller förstörs. Om myndigheterna tar väl hand om handlingarna blir handlingsoffentligheten effektivare och mer tillförlitlig. För att hanteringen av handlingarna ska skötas på rätt sätt spelar dokumenthanteringsplanerna i kommunerna en stor roll. Holmberg (2009) påpekar att kommunerna inte är skyldiga att upprätta några dokumenthanteringsplaner, enligt arkivlagen, men att det underlättar för kommunernas förvaltningar om de ska leva upp till exempelvis offentlighetsprincipens krav.

I vår undersökning framkom att en majoritet av kommunerna, 106 av 173, har fastställda dokumenthanteringsplaner i fler än 75 % av förvaltningarna (Bilaga B, tabell 7). I de flesta fall regleras detta i arkivreglementet. I 60 kommuner av 173 är det emellertid färre än 50 % av förvaltningarna som har fastställda dokumenthanteringsplaner (Bilaga B, tabell 7). Denna bild avspeglas även i påståendet om kommunen har bra rutiner vad gäller hanteringen av allmänna handlingar. Det är 80 av 173 som instämmer i stort sett i påståendet och 22 av 173 instämmer helt (Bilaga B, tabell 6). I likhet med tillsynen spelar dokumenthanteringsplanerna och hanteringen av allmänna handlingar en viktig roll för om den kommunala arkivverksamheten kan sägas fungera eller inte. Vi vet exempelvis att media i stor utsträckning använder sig av rätten att ta del av allmänna handlingar för att på så sätt skapa debatt och diskussion i samhället. Enligt det samtalsdemokratiska idealet är betydelsen av diskussion och debatt av yttersta vikt för att ett samhälle ska utvecklas. Rätten att ta del av allmänna handlingar kan i sig bidra till att orättvisor och oegentligheter kommer i dagen. Detta kan direkt knytas till samtalsdemokratin och samtalets betydelse för insyn och transparens. Ansvaret för att så sker ska dock inte enbart läggas på media utan även på medborgarna i stort, genom våra rättigheter kan alla bidra till den offentliga debatten och se till att politiker och myndigheter granskas. Det innebär att om resultatet i vår undersökning varit det motsatta hade det samtalsdemokratiska idealets föresatser gått om intet. Vi vill därför komma med en källkritisk aspekt, det är mycket möjligt att kommuner inte själva erkänner om det brister inom detta område.

Arkivlagen och kommunallagen

Arkivlagens roll för en väl fungerande kommunal arkivverksamhet borde vara odiskutabel. De flesta respondenterna anser att den hjälper dem i deras dagliga arbete. Trots detta finns det en problematik kring lagen, ofta påpekas det att den är tandlös, inget händer om kommunen inte lever upp till den, vilket diskussionen om tillsynen ovan är ett bevis för. Dessutom krockar arkivlagen och kommunallagen vad gäller tillsynsverksamheten, vilket vi förklarat tidigare i uppsatsen. Detta verkar emellertid inte påverka verksamheten i kommunarkiven särskilt mycket då endast 25 av de 173 respondenterna upplever det som ett problem (Bilaga B, tabell 9). Genom sambandsberäkningen ovan (tabell i) framkommer det att arkivarier i högre utsträckning än övriga tycker att det är ett problem. Det är dock 74 av 115 arkivarier som inte upplever att det är ett problem. Sambandet visar även att respondenterna

som ingår i befattningens övrigtkategori, 26 av 58, svarar nej och 30 av 58 inte vet om den dagliga verksamheten påverkas av motsättningen. De respondenter som upplever det som ett problem kan i enkäten kommentera på vilket sätt och några påtalar problematiken med den jävsituation som uppstår och att detta inte känns bra. Inte minst påtalar problemet med att utöva tillsyn över sig själv.

Att två lagar kolliderar med varandra och där konsekvensen blir att den ena lagen inte efterlevs är ett demokratiskt problem i sig. En förutsättning för att både det deltagardemokratiska och samtalsdemokratiska idealet torde vara att något så grundläggande som att lagstiftningen fungerar. Lagarna skapas genom medborgarnas samtal och diskussioner och vinner genom dem legitimitet i ett samtalsdemokratiskt ideal (Spång 2005). Om detta ideal varit rådande i vårt samhälle hade möjligtvis inte denna problematik uppstått. Eftersom medborgarna i allra högsta grad berörs av lagarna, arkivlagen och kommunallagen, men också av de politiska besluten vill de i största möjliga mån undvika denna typ av problem. Eftersom det framför allt är tillsynen som blir lidande i detta sammanhang påverkas även öppenheten. *Öppenhet* är det processvärde som ligger till grund för övriga processvärden; *diskussion*, *ömsesidighet* och *ansvar* och är normgivande inom den offentliga sektorn. Tillsynen står som säkerhet för öppenhet och transparens därför är det illavarslande om två lagar inte är förenliga med varandra. Processvärdet *ansvar* innebär att medborgarna kan göra de folkvalda ansvariga för brister i samhällsfunktionen, vilket problemet i frågan om arkivlagens och kommunallagens motsättning kan sägas vara. Om medborgarna väljer att utkräva ansvar motarbetas även klyftorna mellan dem själva och politikerna, medborgarna deltar på detta sätt aktivt i politiken.

Arbetsituation

I kapitlets avslutande tema, arbetsituation, analyseras den kommunala arkivfunktionen utifrån respondenternas uppfattning om arkivets ställning i kommunen och vilken förståelse de möter från kollegor och överordnade vad gäller arbetet på kommunarkivet. I detta tema ingår även en analys kring den utåtriktade verksamheten och vilka satsningar respondenterna vill se för kommunarkivet.

Enligt SOU 2000:1 spelar kommunernas arbetstagare, tjänstemännen, en viktig roll för den lokala demokratin genom sin kompetens. Arbetsituationen är viktigt att belysa eftersom den allmänna trivseln påverkar medarbetarna på en arbetsplats. Får den anställde bekräftelse från kollegor och överordnade eller upplever vederbörande att ingen lyssnar på dennes förslag och önskemål? En kort summering av påståendena som berör kommunarkivets prioritet i kommunen och vilken förståelse för arbetet med arkivet respondenterna möter från kollegor och överordnade visar först och främst att respondenterna inte anser att arkivet är högt prioriterat i kommunen. 71 av 173 respondenter instämde inte i påståendet och 68 av 173 respondenter instämde till viss del (Bilaga B, tabell 11). Däremot verkar respondenternas arbete med arkivet mötas av förståelse från medarbetare och överordnade (Bilaga B, tabell 11). Svaren från de båda påståendena är i stort sett identiska. I påståendet som berör medarbetarna är det 63 av 173 respondenterna som instämmer till viss del och 54 av 173 som instämmer i stort sett. I påståendet som behandlar överordnade är det 60 av 173 respondenter som instämmer till viss del och 58 av 173 som instämmer i stort sett.

Respondenterna anser alltså inte att kommunarkivet prioriteras högt i kommunen, vilket i ett deltagardemokratiskt perspektiv kan ses som en brist på engagemang från de politiska representanterna. Deras engagemang är minst lika viktig i en deltagardemokrati som medborgarnas eget. En brist på engagemang kan även vara en brist på förståelse för verksamheten. Om den ansvarige för arkivet vill arbeta för att skapa kontakter med medborgarna eller på andra sätt utveckla arkivets verksamhet kan just ovilja och brist på engagemang från politikerna göra att arbetet med att skapa deltagarvänliga miljöer försvåras avsevärt. Att få förståelse för sitt arbete från medarbetare och överordnade handlar i mångt och mycket om ömsesidighet, ett av de viktiga processvärdena. Av resultatet att döma verkar respondenterna överlag nöjda, vilket innebär att det finns en förståelse och en hänsyn gentemot respondenterna och deras arbete.

Det sista påståendet i detta tema berör utåtriktad verksamhet gentemot olika brukargrupper och det visade sig att detta inte är förekommande i någon större omfattning i kommunarkiven, 66 av 173 respondenter instämde inte i påståendet. Troligen är det en av de saker som lätt prioriteras bort i det dagliga arbetet. Ur ett deltagardemokratiskt perspektiv är bristen på utåtriktad verksamhet förödande. Ett sätt att skapa deltagarvänliga miljöer kan annars vara att nå ut till skolor, att komma i kontakt med organisationer eller att bedriva forskarservice och inte bara för att öka medborgarnas deltagande utan också för att arkivlagen (1990:782) säger så och Holmberg (2009, s. 9) förklarar det såhär: ”Det handlar om att vårda och värna om kulturarvet, och i förlängningen att levandegöra arkivmaterialet och stimulera till att handlingarna används för att belysa den historiska utvecklingen.” Bristen på utåtriktad verksamhet innebär inte bara att det deltagardemokratiska idealet i visar delar inte uppfylls det innebär även att arkivlagen inte efterlevs som den ska.

Ytterligare en dimension läggs till bristen på utåtriktad verksamhet när ett samband mellan kommunernas invånarantal och om utåtriktad verksamhet bedrivs kan skönjas (tabell k). De större kommunerna instämmer helt i detta påstående i större omfattning jämfört med de små. Vi menar att det är en viktig del av arkivarbetet att marknadsföra sig själva gentemot bland annat allmänhet, forskare och skolor, inte minst för att arkivlagen säger så. Om dessa grupper saknar den grundläggande kunskapen om att kommunarkivet finns och vad de kan stå till tjänst med, så kan demokratin i förlängningen skadas. För att det deltagardemokratiska idealet och öppenhet ska efterlevas krävs att allmänheten har en kännedom om vad arkivet kan göra för dem och då krävs att den kommunala arkivfunktionen synliggörs. Även här anar vi att det är svårare för de mindre kommunerna att få tiden och ekonomin att gå ihop. Stadsarkiv med fler anställda har som regel större möjlighet att avsätta personal för att anordna utåtriktad verksamhet. Dessutom behöver inte det dagliga arbetet i övrigt bli lidande så som det kan bli hos de mindre kommunerna. I många fall upptäckte vi dessutom att det var svårt att nå fram till flertalet kommunarkiv. Detta är en stor svaghet, inte minst när det kommer till det deltagardemokratiska idealet.

En ökad medvetenhet hos kommuninvånare om att kommunarkivet finns kan leda till ett ökat användande vilket sedermera kan leda till en allt mer välskött arkivfunktion och där alla parter inom kommunen inser fördelen med detta. Att bedriva en utåtriktad verksamhet är ett självändamål som i förlängningen är positivt för hela kommunfunktionen. Det kan bidra till ökad politisk delaktig och en utvecklad

allmänanda, vilket det deltagardemokratiska idealet förespråkar. När det då visar sig att respondenterna inte verkar intresserade av att bedriva utåtriktad verksamhet (Bilaga B, tabell 12), verkar det som att det finns ett bristande engagemang, inte bara hos de politiska representanterna som diskuterats tidigare i detta kapitel, hos arkivarierna själva. Det innebär att respondenterna själva, delvis, bidrar till en mindre deltagarvänlig miljö. Det bidrar dessutom till att inte alla får samma förutsättningar att delta. En annan tänkbar förklaring till detta kan vara att alla 121 respondenter som inte kryssat i detta alternativ anser att deras utåtriktade verksamhet är bra som den är och visst kan det vara så i en del fall, men absolut inte i alla 121 kommunerna.

Slutligen ska vi analysera frågan som ställdes angående vilka satsningar respondenten vill se för kommunarkivet (Bilaga B, tabell 12). Resultatet visar att det nästan är jämnt lopp mellan digitalisering, som 107 önskar sig och fler anställda som 99 vill ha. Något färre, 65 av 173 respondenter önskar sig ändamålsenliga lokaler, internutbildning vill 70 respondenter satsa på och mer utåtriktad verksamhet önskas av 52 av 173 respondenter. Önskemålen om mer resurser till digitaliseringsarbetet ska inte redogöras så ingående här, vi nöjer oss med att konstatera att frågan är komplex. Det digitala långtidsbevarandet står inför problem som är långt ifrån lösta och risken för att filer blir oläsliga om några år är stor. Det måste satsas på strategier för långsiktigt digitalt bevarande eftersom hanteringen av ett digitalt arkiv kräver helt andra förutsättningar än ett pappersarkiv (Holmberg 2009, s. 57). I brist på resurser inom detta område kan det faktiskt vara en god idé att skriva ut saker på papper, i väntan på bättre alternativ. I det korta perspektivet är emellertid satsningar på digitalisering något bra eftersom det bidrar till att öka tillgängligheten för allmänheten, informationen kan i viss mån finnas endast ett klick bort på datorn vilket främjar öppenheten i samhället.

Mer personal är alltså även det ett populärt önskemål, något som inte hörsammas särskilt ofta av de överordnade. I den bästa av världar hade det funnits obegränsade möjligheter till att anställa fler men så ser det sällan ut i verkligheten. Återigen är det en fråga om resurser och i flera fall kommunstorlek. Mindre kommuner delar, som nämnts tidigare, ibland på samma arkivarie. I vissa fall kan detta leda till en minskad tillgång till den kommunala arkivfunktionen då den personalen kanske inte finns tillgänglig varje dag. Även om det inte hindrar allmänhetens tillgång så blir den i varje fall fördröjd, vilket inte är bra. I samband med personalfrågan vill vi även ta upp problemet med att inte nyttja arkivariens kompetens fullt ut, och vill vi påtala risken med att arkivariens eller arkivansvariges överordnade lägger över arbetsuppgifter som egentligen inte ska göras av vederbörande. I de fria frågorna och i övriga kommentarer kan dessa tendenser anas. Det kan även handla om de som fått ansvaret för arkivet tilldelat sig och som egentligen har en rad andra ansvarsområden som går före. Sen finns det även kommuner med arkivutbildad personal men där denna resurs inte används till det den är till för.

Det även är värt att diskutera kring problematiken med ändamålsenliga arkivlokaler eftersom detta påverkar tillgängligheten och bevarandet av handlingar. Bristfälliga lokaler kan bland annat leda till att handlingarna riskerar att skadas eller förstöras, vilket är illa nog. Skadade och oläsliga handlingar kan inte ersättas och leder till luckor i kommunhistorien. Brand, vattenläckor, samt att obehöriga kan vistas i lokalerna är alla hot mot pappersarkiven (Holmberg 2009, s. 103). Dåliga lokaler kan

leda till att arkiven blir svårtillgängliga för allmänheten och hindrar därför öppenheten. Många kommuner saknar dessutom utrymmen där besökare kan sitta i lugn och ro och titta på arkivmaterial eller är uppbyggda på ett sådant sätt att det är omöjligt att ta emot exempelvis skolklasser på studiebesök. Brister som dessa bidrar till att öka slutenheten och förhindrar en deltagarvänlig miljö.

Diskussion

I detta kapitel ska vi diskutera våra resultat och vår analys och på så sätt söka svar på frågeställningarna som presenterades i vårt inledande kapitel. Frågeställningarna kommer att besvaras i tur och ordning. Vi vill börja med att återknyta till både syfte och frågeställningar. Syftet med denna uppsats är att studera och analysera hur den kommunala arkivverksamheten fungerar utifrån aspekter som befattning och utbildning, lagar och regelverk samt arbetssituation, ur ett arkivarieperspektiv.

Våra frågeställningar lyder som följer:

- Vilken eller vilka förutsättningar kan ha betydelse för om allmänheten har tillgång till en väl fungerande kommunal arkivfunktion?
- Vilka faktorer är avgörande för om den kommunala arkivfunktionen ska fungera som en demokratisk resurs?

Den första frågeställningen kan i mångt och mycket härledas till om kommunen har en arkivarie anställd eller inte. Vår undersökning visar nämligen att om en arkivarie finns i kommunen bidrar vederbörande inte bara med sina specialistkunskaper i arkivfrågor som kommer kommunen till gagn utan även, i viss mån, bidrar till en bättre tillsynsverksamhet. Det återkommer vi till strax. Vi menar att det är viktigt att ha ”rätt person på rätt plats” för att en bra arkivfunktion ska underlättas. En arkivarie ska göra det den är bäst på, det vill säga ha hand om arkivet och allt som hör därtill. Vi vill emellertid återigen poängtera att även personer utan en arkivvetenskaplig utbildning i grunden gör ett gott arbete om detta råder det ingen tvekan. Men då många av dessa har fått ansvaret för arkivet tilldelat sig utan att ha rätt kompetens – vilket undersökningen visar – kommer arkivet i skymundan för andra mer akuta arbetsuppgifter. Vad händer när arkivfunktionen i kommunen inte fungerar därför att ansvaret vilar hos någon vars andra åtaganden är betydligt viktigare? Det drabbar inte bara medborgaren för stunden det drabbar även den framtida medborgaren som vill kunna hitta informationen i ett arkiv som visar sig vara eftersatt.

En annan indirekt faktor som kan påverka om allmänheten har tillgång till en väl fungerande kommunal arkivfunktion är om denna når ut med sin verksamhet till just allmänheten. Vi tror att den kommunala arkivfunktionen blir bättre om den inte bara används internt inom kommunen utan också kan berika kommuninvånarna. Först då kan det kommunala materialet komma allmänheten till del och bidra till en väl fungerande kommunal arkivfunktion. Den utåtriktade verksamheten kan alltså spela en viss roll för hur väl man lyckas med detta. När så vår undersökning visar att utåtriktad verksamhet framför allt bedrivs i större kommuner, vad gäller invånarantal,

innebär det att medborgarna i mindre kommuner riskerar att få tillgång till en sämre kommunal arkivfunktion. Det handlar alltså om att nå ut och marknadsföra sig själva.

Det är ett problem om allmänheten inte känner till att arkivet finns och att det går att vända sig dit i allehanda ärenden, exempelvis för att hämta ut förlorade skolbetyg eller för att granska kommunens beslutsfattare och ta del av kommunaktuella spörsmål. Denna medvetenhet om nyttan med arkiv bör läggas till grund redan i tidig ålder genom skolundervisning. Här kan problemet lösas genom att kommunarkivet erbjuder skolklasser att göra studiebesök i arkivet eller har en ”arkivväska” att tillgå i undervisningssyfte, vilket kanske är ett bättre alternativ för arkiv i mindre kommuner eftersom det kan finnas ont om både tid och plats för ett studiebesök. I den bästa av världar är dessa saker självklarheter men i praktiken är det naturligtvis svårt att leva upp till detta och återigen är det, tror vi, en fråga om resurser. Inte desto mindre är satsningar inom detta viktigt. Samtidigt vill vi poängtera vikten av en lättillgänglig hemsida där öppettider, arkivbestånd och användningsområden presenteras. Här ska även kontaktuppgifterna till den arkivansvarige presenteras så att allmänheten vet vem de kan vända sig till. Varje år anordnas Arkivens dag i Sverige och detta är ett ypperligt tillfälle för kommunarkivet att göra reklam för sig själv. Här kan den arkivansvarige passa på att lyfta fram spännande händelser i kommunens historia. Dessutom kan den lokala tidningen kontaktas i samband med detta, vilket kan bidra till att allt fler kommuninvånare hittar till arkivet. Ett annat sätt att nå ut till kommuninvånarna kan vara att göra mindre utställningar i kommunhusets entré, eller kanske i samarbete med något lokalt museum eller bibliotek.

Som vi konstaterat ovan verkar arkivarien i sig vara en faktor som spelar in vad gäller hur tillsynen fungerar i kommunerna. Våra sambandsberäkningar är tydliga på denna punkt. I kommuner med en arkivarie anställd fungerar tillsynsverksamheten i viss mån något bättre än i kommuner utan. I uppsatsen läggs stor vikt vid tillsynens betydelse för en väl fungerande kommunal arkivfunktion och genom att redovisa sambanden mellan befattning och tillsynen har det visat sig att denna överlag inte verkar fungera. Om tillsynen fungerar som den är tänkt borde den kommunala arkivfunktionen i större utsträckning, än vad vår undersökning visar, se ut på liknande sätt runt om i landets kommuner. Detta trots att kommunerna i stor omfattning kan sätta upp egna mål och egna regler för sin arkivverksamhet. Detta är alltså ytterligare en faktor som kan inverka på om allmänheten har tillgång till en väl fungerande arkivvård.

En annan faktor i detta sammanhang är givetvis hur arkivet prioriteras i kommunen, vilket arkivarien själv inte kan råda över. Om politikerna inte förstår innebörden och vikten av en väl fungerande arkivfunktion drabbas till syvende och sist den enskilde medborgaren vars företrädare politikerna är. Vi ska inte orda all för mycket om detta eftersom de styrande inte fått komma till tals här, men vi vill ändå passa på att göra detta konstaterande. I inledningen till denna uppsats hänvisade vi till en artikel i *Tema Arkiv* (2002:1), där författarna är kritiska till arkivlagen och kallar den ”tandlös”. Vår undersökning bekräftar i framför allt ett hänseende att så är fallet, nämligen i bristen på tillsynsverksamhet. Arkivlagen är tydlig på denna punkt, när så 98 av 173 kommuner inte har utformade tillsynsrutiner undrar vi vad som är fel? Genom att tillsyn bedrivs ser man till att arkivlagens föreskrifter följs och att arkivvården

bedrivs på rätt sätt. Först då kan syftet med arkivbildningen, enligt arkivlagen, uppfyllas och komma medborgarna till del.

Sammanfattningsvis innebär det att arkivariens arbete på arkivet är oerhört betydelsefullt för om allmänheten har tillgång till en väl fungerande arkivverksamhet, därtill kan läggas tillsynsverksamheten som i många fall runt om i landet är undermålig och kan i förlängningen påverka hur den kommunala arkivverksamheten fungerar. En tredje faktor kan sägas vara politikernas svala intresse för arkivet och den fjärde och sista faktorn är en kraftlös arkivlag.

Den andra frågeställningen har vi diskuterat utifrån två demokratiideal samt utifrån öppenhet. Först och främst bör det poängteras att de är just ideal, alltså något eftersträvansvärt. Det innebär att vi inte kan kräva att arkiven ska leva upp till dem helt och hållet. Men eftersom demokratiutredningen (SOU 2000:1, s. 243) uttryckligen förespråkar deltagardemokrati med inslag av samtalsdemokrati, anser vi att den kommunala arkivfunktionen i viss mån borde leva upp till dessa ideal.

En av demokratins grundpelare är offentlighetsprincipen och rätten att ta del av allmänna handlingar. Enligt respondenterna själva verkar detta fungera bra runt om i kommunerna. För att kunna ta del av allmänna handlingar krävs det först och främst att allmänheten vet var de ska vända sig samt att det finns personal med insikt i hur handlingar ska hanteras med lagar och regelverk i åtanke. Samtidigt måste arkiven vara i ordning för att återsökningar kan göras på ett smidigt sätt så att 24-timmarsregeln följs.

En annan viktig faktor för att den kommunala arkivfunktionen ska sägas fungera som en demokratisk resurs är att medborgarna, oavsett vilken kommun de bor i, ska ha lika tillgång till information. Så är absolut inte fallet. Skillnader i arkivfunktionerna är störst mellan stora och små kommuner vad gäller invånarantal, vilket delvis tycks vara ett resursbetonat problem. Som vi konstaterar ovan så har de mindre kommunerna inte en lika hög andel arkivarier anställda, vilket kan få följder för arkivfunktionen. Dessutom kan stora kommuner komma runt problem på ett enklare sätt än de små och har oftare utarbetat lösningar och strategier för sådan problematik. Större kommuner har ofta fler anställda som har hand om arkivet och kan följaktligen hjälpas åt med utmaningarna. Vi menar att det ändå är viktigt att satsa mer resurser här än vad som görs i dagsläget. Kanske genom att avlasta den arkivansvarige med en assistent i de fall där personen arbetar ensam, om inte genom en heltidstjänst så kanske på deltid.

Tillsynen, anser vi, är en förutsättning för att den kommunala arkivfunktionen ska fungera som en demokratisk resurs. I undersökningen kan vi tydligt se att tillsynen inte fungerar som den borde, vilket arkivlagen även fastställer. Vi menar att den undermåliga tillsynsverksamheten runt om i kommunerna är ett hinder för huruvida den kommunala arkivfunktionen kan sägas vara en demokratisk resurs eller inte. När tillsynen, som i sig ska verka för öppenhet och transparens inom den offentliga sektorn, inte fungerar i en verksamhet som bidrar till att upprätthålla offentlighetsprincipen – en grundpelare i vår svenska demokrati – är det problematiskt. Kan man helt enkelt säga att offentlighetsprincipen i sig är hotad? I så

fall anser vi inte att den kommunala arkivverksamheten kan betraktas som en demokratisk resurs.

Vad kan då kommunerna göra för att åtgärda tillsynsproblematiken? Vi menar att en lösning kan vara att tillsätta en extern tillsynsmyndighet inom kommunerna för att motverka jävsituationer. En annan lösning på tillsynsproblematiken är att grannkommuner hjälper varandra i frågan. Många kommunarkiv har redan samarbete med närliggande kommuner inom länen eller genom olika organisationer. Varför inte ta detta samarbete ett steg längre och utarbeta gemensamma strategier för tillsynsverksamheten, vilket kan spara tid och pengar samt öka effektiviteten inom respektive kommun?

Här vill vi passa på att rikta uppmärksamheten mot att ABM-samarbeten kan vara en god idé att ägna sig åt. Tillsammans utgör arkiv, bibliotek och museer de viktigaste informationsförvaltarna i samhället varför samarbeten stärker dem alla tre. Om gemensamma strategier utarbetas kan de olika instanserna hjälpa varandra framåt och dela med sig av lösningar på problem som finns. Att det emellertid är olika utmaningar för respektive instans är självklart då lagar, regelverk och uppdrag skiljer sig åt. Arkivens kulturpolitiska roll är viktig men underordnad uppgiften att säkra rättstryggheten i samhället (Rutquist & Hjertén 2005, s 17). Museernas och bibliotekens roll är delvis är något annat men tillsammans så skapar de förutsättningar för att öppet samhälle där alla känner sig delaktiga och vet om sina rättigheter. Samverkan mellan ABM-verksamheterna är i allra högsta grad bra ur ett demokratiperspektiv. De olika institutionerna är bra på olika saker och kanske kan både bibliotek och museer hjälpa arkiven att nå ut till allmänheten. Tillsammans kan de bidra med att öka allmänhetens kunskap om varandras verksamheter. I samband med detta kan det vara en god idé att föra statistik över antalet förfrågningar som görs per år. Det görs hos både bibliotek och museer och varför ska arkiven vara sämre?

En något mer långsiktig lösning på flertalet av de problem och utmaningar som vi tagit upp i undersökningen är att det sker en professionalisering av yrket. När arkivarier är lika självklara delar i verksamheterna som ekonomer kommer de inte längre behöva försvara sin existens utan kan ägna sig helhjärtat åt det som de är bäst på.

Sammanfattningsvis vill vi konstatera att två huvudsakliga faktorer spelar in för om den kommunala arkivfunktionen fungerar som en demokratisk resurs eller inte. Dels verkar kommunstorleken, vad gäller invånarantal, spela roll för i vilken grad allmänheten har vetskap om och tillgång till arkivfunktionen. Med detta menar vi att små kommuner antagligen inte har lika stora resurser som stora kommuner och att det spelar roll för hur mycket man väljer att satsa på den kommunala arkivverksamheten. Dels är tillsynsverksamheten, eller bristen på den samma, av stor betydelse för om arkivfunktionen i kommunen kan sägas vara en demokratisk resurs eller inte.

Avslutning

Arkivarier är inte annorlunda jämfört alla andra människor som känner en yrkesstolthet. Även de vill när arbetsdagen är slut känna att de gjort ett gott arbete. Ibland försvåras detta av att överordnade inte tycks lyssna och hörsamma exempelvis krav på ökade resurser. Deras yrkeskompetens bör respekteras och värdesättas. Som jämförelse vill vi nämna den privata sektorn där arkivariernas yrkeskompetens tas till vara, eftersom de där tillåts vara just rätt person på rätt plats. De är viktiga och självklara komponenter inom organisationerna som har hand om dåtid och nutid vilket är förutsättningen för att en framtid ska vara möjlig. Arkivarier är inte figurer i mörka källarlokal, utan en självklar yrkeskategori jämte alla andra som behövs för att en kommunal förvaltning ska fungera.

Det ska påpekas att vi har varit tvungna att begränsa oss i vår undersökning trots att flera nya spännande frågeställningar dykt upp under arbetets gång. Tyvärr finns det ingen möjlighet att följa alla de intressanta sidospår som uppenbarat sig. Denna undersökning har endast syftat till att ge en övergripande bild av den kommunala arkivfunktionen. Kanske kan andra ta vid och belysa kommunarkivens situation utifrån en annan synvinkel; övriga medarbetare i kommunerna. Ett förslag kan vara att gå djupare in på problematiken kring tillsynen som framkommit i denna studie, kanske genom intervjuer, vilka skulle ge ytterligare intressant information.

Ett intressant ämne för vidare forskning skulle även kunna vara vad en professionalisering av arkivarieyrket kan innebära för den kommunala arkivfunktionen. Det behövs en kritisk granskning av denna, menar vi, nu när allt fler har en arkivvetenskaplig utbildning. Vad innebär denna ”akademisering” av yrket och kan en professionalisering bidra till att öka allmänhetens samtals- och deltagardemokratiska möjligheter? Hur ska arkivarieyrket få en självklar legitimitet inom varje kommun och där ingen ifrågasätter dennes kunskap och kompetens?

För att återknyta till inledningen vill vi säga att de grundläggande fri- och rättigheter som vi ofta tar för givet kanske inte är helt felfria, som vi så gärna vill tro, med tanke på den lagstiftning vars grund mycket av det vi tar för givet vilar på, så som TF och offentlighetslagstiftning. Det är kanske lätt att höja på ögonbrynen åt att länder som Spanien inte har haft någon lagstiftning liknande vår fram tills nu, men även vi i Sverige har fortfarande mycket arbete framför oss för att öka öppenheten ytterligare.

Med detta sagt hoppas vi att detta arbete hjälpt till att lyfta fram den kommunala arkivfunktionen i ljuset och vi vill även passa på att tacka alla ute i kommunerna som genom sitt deltagande bidragit till att denna undersökning kunnat genomföras.

Litteratur- och källförteckning

Ahlström, K. (2011). *Offentlighet och sekretess inom personalområdet: för statliga myndigheter, kommuner, landsting och kommunalt ägda bolag samt organ med offentlighetsrättsliga uppgifter*. Malmö: Liber.

Aronsson, Å. (1999). *SPSS: en introduktion till basmodulen: version 9 för Windows 95/98/NT*. 3. Lund: Studentlitteratur.

Asker, B. (2007). *Hur riket styrdes: förvaltning, politik och arkiv 1520-1920*. Stockholm: Riksarkivet.

Banisar, D. (2002). *Freedom of information international trends and national security*. Tillgänglig:
http://www.humanrightsinitiative.org/programs/ai/rti/articles/foia_intl_trends_and_national_sec.pdf [2012-05-14]

Banisar, D. (2006). *Freedom of information around the world 2006: a global survey of access to government information laws*. Tillgänglig:
http://www.freedominfo.org/documents/global_survey2006.pdf [2012-02-13]

Boadway, R. & Mörk, E. (2003). Fördelning av makt och ansvar. I Molander, P. (red.), *Staten och kommunerna*. Stockholm: SNS förlag.

Bohlin, A. (2007). *Offentlighetsprincipen*. Stockholm: Norstedts Juridik.

Bohlin, A. (2010). *Offentlighetsprincipen*. Stockholm: Norstedts Juridik.

Bolling, A. (2012). Spanska myndigheter öppnas. *Dagens Nyheter*, 23 mars.

Dahmström, K. (2000). *Från datainsamling till rapport: att göra en statistisk undersökning*. Lund: Studentlitteratur.

Ejlertsson, G. (2005). *Enkäten i praktiken: en handbok i enkätmetodik*. Lund: Studentlitteratur.

Frankius, M. & Söderlund, I. (2002). Ensamma kommunarkivarier brottas med tandlös arkivlag. *Tema Arkiv*. 2002:1, ss. 4-6.

Gilljam, M. & Hermansson, J. (2003). Demokratins ideal möter verkligheten. I Gilljam, M. & Hermansson, J. (red.) *Demokratins mekanismer*. Malmö: Liber.

- Gränström, C. Lundquist, L. & Fredriksson, K. (2000). *Arkivlagen: bakgrund och kommentarer*. Stockholm: Norstedts juridik.
- Held, D. (1997). *Demokratimodeller: från klassisk demokrati till demokratisk autonomi*. Göteborg: Daidalos.
- Hermerén, G. (2011). *God forskningssed*. Stockholm: Vetenskapsrådet
Tillgänglig: http://www.cm.se/webbshop_vr/pdf/2011_01.pdf [2012-05-14]
- Holmberg, A. (2001). *Vilse i arkivet?: handbok i kommunal dokumenthantering*. Stockholm: SKL kommentus.
- Holmberg, A. (2009). *Vilse i arkivet?: handbok i kommunal dokumenthantering*. Stockholm: SKL kommentus.
- Häggroth, S. & Peterson, C-G. (2002). *Kommunalkunskap: så fungerar din kommun*. Stockholm: Hjalmarson & Högberg.
- Jarl, M. (2004). *En skola i demokrati?: föräldrarna, kommunen och dialogen*. Diss. Göteborgs universitet. Göteborgs universitet: Statsvetenskapliga institutionen.
- Johansson, V. (2006). *Tillsyn och effektivitet: statliga inspektörers yrkesroller och strategival*. Umeå: Boréa.
- Leidzén, K. (1999). *Offentlighetsprincipen, demokratin och den kommunala verksamheten*. Uppsats för tillämpade studier på jur kand-programmet, 20 poäng. Göteborgs universitet. Tillgänglig: <http://gupea.ub.gu.se/bitstream/2077/2185/1/20005.pdf>
- Lindquist, U. & Losman, S. (2011). *Kommunallagen: en handbok med lagtext och kommentarer*. Stockholm: Norstedts juridik.
- Lundquist, L. (2001). *Medborgardemokratin och eliterna*. Lund: Studentlitteratur.
- McDonagh, M. (2010). Access to local government information in Ireland: Attitudes of decision makers. *Open Government: a journal on freedom of information*, vol 6, nr. 1, ss. 1-20.
- Montin, S. (2004). *Moderna kommuner*. Malmö: Liber.
- Pierre, J. (2001). Decentralisering, governance och institutionell förändring. I Rothstein, B. (red.), *Politik som organisation: förvaltningspolitikens grundproblem*. Stockholm: SNS Förlag.
- Premfors, R. (2000). *Den starka demokratin*. Stockholm: Atlas.
- Premfors, R. Ehn, P. Haldén, E. Sundström, G. (2003). *Demokrati och byråkrati*. Lund: Studentlitteratur.

Ramstedt, H. (2002). Fler kommunarkivarier till Norrland! *Tema Arkiv*. 2002:1, ss. 7-8.

Riksarkivets författningssamling (1995). RA:FS 1995:3. *Riksarkivets allmänna råd om arkivreglemente för kommunerna*. Tillgänglig:
<http://www.riksarkivet.se/Sve/RAFS/Filer/ra-fs-1995-03.pdf> [2012-03-15]

Ruterquist, A-C. & Hjertén, A. (2005). Vi sätter oss i ringen och tar varann i hand? Frågeställningar, möjligheter och farhågor inför ett fördjupat regionalt ABM-arbeteom. Molin, M. Wittgren, B. (red.), *ABM: en antologi om samverkan mellan arkiv, bibliotek och museer*. Härnösand: ABM resurs, Läns museet Västernorrland.

Rösler, C. (2007). Arkivprojekt i Nacka kommun. Tummen som blev en vante. *Tema Arkiv*. 2007:4, ss. 4-6.

Saarenheimo, J. (1997). Clios eller Mnemosynes tjänare?: de västerländska arkivens uppfattning om sin uppgift och roll under olika tider. *Arkiv, samhälle och forskning*. 1997:2, ss. 57-71.

Samrådsgruppen för kommunala arkivfrågor (2010). *Arkivreglemente*. Tillgänglig:
<http://www.samradsgruppen.se/index.asp?p=1031> [2012- 03-05]

Shepherd, E. Ennion, E. (2007). How has the implementation of the UK Freedom of Information Act 2000 affected archives and records management services? *Records Management Journal*, vol, 17, nr. 1, ss. 32-51.

Shepherd, E. Stevenson, A. Flinn, A. (2009). The Impact of Freedom of Information on Records Management and Record Use in Local Government: A Literature Review. *Journal of the Society of Archivists*, vol. 30, nr. 2, ss. 227-248.

Shepherd, E. Stevenson, A. & Flinn, A. (2011). Records management in English local government: the effect of freedom of information. *Records Management Journal*, vol. 21 nr. 2, ss. 122-134.

Sjövik, K. (2004). *Demokrati bortom nationalstaten?* Diss. Lunds universitet. Lund: Stadsvetenskapliga Institutionen.

SOU 2000:1. *En uthållig demokrati!: politik för folkstyrelse på 2000-talet*. Stockholm: Fritzes offentliga publikationer. Tillgänglig:
<http://www.regeringen.se/content/1/c4/06/24/1c43643c.pdf>

SOU 2002:14. *Statlig tillsyn: granskning på medborgarnas uppdrag*. Stockholm: Fritzes offentliga publikationer. Tillgänglig:
<http://www.regeringen.se/content/1/c4/04/86/e84ebf64.pdf>

SOU 2002:78. *Arkiv för alla: nu och i framtiden*. Stockholm: Fritzes offentliga publikationer. Tillgänglig: <http://www.regeringen.se/content/1/c4/14/93/e83f1c74.pdf>

- SOU 2002:97. *Ordning och reda bland allmänna handlingar*. Stockholm: Fritzes offentliga publikationer. Tillgänglig:
<http://www.regeringen.se/content/1/c4/38/09/6e4d4a9e.pdf>
- Spång, M. (2005). *Det moderna demokratiidealet: folksuveränitet och rättigheter*. Lund: Studentlitteratur.
- Statistiska Centralbyrån (2011). *Årsbok för Sveriges kommuner 2011*. Örebro: Publikationstjänsten, SCB. Tillgänglig:
http://www.scb.se/statistik/_publikationer/OE0114_2011A01_BR_OE01BR1101.pdf
- Sundell, A. (2012). Guide: Korstabeller. *SPSS Akuten* [Blogg]. 14 februari. Tillgänglig: <http://spssakuten.wordpress.com/2012/02/14/guide-korstabeller/#more-402> [2012-03-29]
- The National Archives (2009). *Lord Chancellor's Code of Practice*. Tillgänglig: <http://www.justice.gov.uk/downloads/information-access-rights/foi/foi-section-46-code-of-practice.pdf> [2012-03-19]
- Trost, J. (2001). *Enkätboken*. Lund: Studentlitteratur.
- Trost, J. (2007). *Enkätboken*. Lund: Studentlitteratur.
- University College London, UCL. (2011). *The impact of the UK Freedom of Information Act on records management in the public sector*. Tillgänglig: <http://www.ucl.ac.uk/dis/icarus/research-areas/foi-impact> [2012-02-10]
- University College London. (2012). *The impact of the UK Freedom of information act on records management in the public sector*. Tillgänglig: <http://www.ucl.ac.uk/dis/icarus/research-areas/foi-impact> [2012-03-15]
- Westas, B. (2005). Deltagande och delaktighet – om den goda viljan och människors motsträvighet. Om ABM. Molin, M & Wittgren, B (red.). *Om ABM: en antologi om samverkan mellan arkiv, bibliotek och museer*. Härnösand: ABM resurs, Läns museet Västernorrland.
- Worthy, B. (2008). The Future of Freedom of Information in the United Kingdom. *The Political Quarterly*, vol. 79, nr. 1, ss. 100-108.
- Zelenyj, D. (1999). Archivry ad portas: the archives-records management paradigm revisited in the electronic information age. *Archivaria*, vol. 47, ss. 66-84.
- Åström Iko, K. (2003). I allmänhetens tjänst?: arkivverket, tillgängliggörandet och brukarna. *Arkiv, samhälle och forskning*. 2003:1, ss. 18-35.

Bilaga A. Missivbrev och enkät

Hej!

Vi är fyra arkivstudenter vid Lunds universitet som håller på att skriva våra mastersuppsatser nu under vårterminen, i vilka vi tänker undersöka förhållanden inom landets kommunarkiv. Vi vänder oss i första hand till den person som har huvudansvar för kommunens arkiv eller motsvarande. Vår undersökning kommer att utmynna i två uppsatser med olika fokus.

Anna och Josefina kommer att lägga sitt fokus på kommunarkivens status och ställning i dagsläget, i förhållande till det demokratiska uppdrag de har genom bland annat Offentlighetsprincipen och rätten att ta del av allmänna handlingar. Den första delen av enkäten kommer fokusera på frågor som berör det dagliga arbetet, utformning av dokumenthanteringsplaner och hur tillsynsarbetet ser ut. Förhoppningsvis kan uppsatsen bidra till att öka förståelsen kring kommunarkivens viktiga arbete i ett demokratiskt samhälle.

Marie och Helena kommer i sin uppsats problematisera den digitalisering som sker inom kommunarkiv i dag. Fokus kommer att läggas på hur digitaliseringsbeslut motiveras, samt hur urvalsprocessen ser ut. Digitaliseringsbeslut och de urval som görs kan på ett större plan kopplas till skapandet av vårt digitala kulturarv. I den andra delen av enkäten vill vi ha svar på i hur stor utsträckning digitalisering sker inom kommunarkiv och på vilka grunder digitaliseringsurval görs.

Det skulle betyda väldigt mycket för oss om ni deltar i undersökningen och era svar är av stor vikt för vårt uppsatsarbete. När uppsatserna är slutförda återkommer vi med resultatet. Alla svar kommer att redovisas anonymt och kommer endast att användas i detta sammanhang.

Enkäten kommer att ta 10-15 minuter av din tid i anspråk. Enkäten kommer att vara öppen t.o.m. den 29:e februari. Besvara enkäten genom att trycka på länken nedan.

Tack för din medverkan, tveka inte att kontakta oss vid frågor!

Anna Åkesson och Josefina Andersson
E-mail: *****@gmail.com

Handledare:
Isto Huvila, universitetslektor
Telefon: 073-6943762
E-mail: *****@kultur.lu.se

Helena Ferm och Marie Åstrand
E-mail: *****@gmail.com

Handledare:
Lars Ilshammar, lektor vid Lunds universitet
Telefon: 070-6774775
E-mail: *****@kultur.lu.se

Enkätundersökning – Sveriges kommunarkiv

*Obligatorisk

Den första delen av enkäten kommer fokusera på frågor som berör det dagliga arbetet, utformning av dokumenthanteringsplaner och hur tillsynsarbetet ser ut.

1. I vilken kommun/kommuner arbetar du? *
2. Vilken befattning har du? *
3. Vilken utbildning har du? *
 - Högskola/universitet
 - Gymnasium
 - Övrigt
4. Om högskola/universitet, vilken utbildning
5. Förekommer det samarbete med andra kommuner rörande arkivfrågor? *
 - Ja
 - Nej
 - Vet ej
6. Om ja, med vilken eller vilka?
7. Under hur lång tid har kommunen haft en anställd kommunarkivarie? * Om det inte har funnits eller finns, ange detta.
8. I arkivförordningen framgår att arkivmyndigheten regelbundet ska utöva tillsyn. Har arkivmyndigheten i kommunen utformat rutiner för hur och när tillsyn sker i din kommun? *
 - Ja
 - Nej
 - Vet ej
9. Vem har ansvaret för tillsynen i din kommun? *
10. Hur många procent av förvaltningarna i kommunen har fastställda dokumenthanteringsplaner? *
 - Färre än 25 %
 - 25 %-50 %
 - 51 %-75 %
 - Fler än 75 %

11. Regleras detta i kommunens arkivreglemente? *

- Ja
- Nej
- Vet ej

12. Hur ställer du dig till följande påståenden? *

	Instämmer helt	Instämmer i stort sett	Instämmer till del viss	Instämmer inte	Ingen uppfattning
Kommunarkivet är högt prioriterat i min kommun.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Mina medarbetare har förståelse för arbetet som bedrivs på kommunarkivet.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Mina överordnade har förståelse för arbetet som bedrivs på kommunarkivet.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Arkivlagstiftningen hjälper mig i mitt arbete.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Arkivreglementet i min kommun fungerar bra.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kommunen har bra rutiner vad gäller hanteringen av allmänna handlingar.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Rutinerna kring hur och när tillsyn sker är bra.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Vi bedriver utåtriktad verksamhet mot exempelvis universitet, skolor, släktforskare eller föreningar.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

13. Vilka är de viktigaste arbetsuppgifterna i det dagliga arbetet på kommunarkivet? *

14. Om du får önska, vilka av nedanstående satsningar skulle du vilja se för ditt kommunarkiv? * Flera alternativ kan anges.

- Ändamålsenliga lokaler
- Mer internutbildning
- Fler anställda
- En satsning på arbetet med digitalisering
- Projekt av olika slag för att nå ut till allmänheten
- Jag är nöjd med nuvarande situation

15. Av arkivlagen framgår att arkiven ska bevaras och hållas ordnade och förtecknas så att de tillgodoser allmänhetens rätt till insyn. Hur många förfrågningar inkommer ungefär under en vecka? *

16. Det förekommer en viss motsättning mellan kommunallagen och arkivlagen eftersom kommunallagen begränsar möjligheten för arkivmyndigheten att utöva tillsyn över sig själv. Upplever du detta som ett problem i ditt arbete på kommunarkivet? *

- Ja
- Nej
- Vet ej

17. Om ja, på vilket sätt?

Lämna gärna övriga kommentarer nedan. Tack för er medverkan!

Får vi kontakta er för ytterligare information? Vänligen lämna era kontaktuppgifter.

Bilaga B. Tabeller

Tabell 1. Vilken befattning har du?

	Andel	Procent%
Arkivarie	115	66,5
Övrigt	58	33,5
Total	173	100

Tabell 2. Vilken utbildning har du?

	Andel	Procent%
Högskola/ universitet	122	70,5
Gymnasium	39	22,5
Övrigt	12	7
Total	173	100

Tabell 3. Om högskola/universitet, vilken utbildning?

	Andel	Procent %
Arkivvetenskap/arkivkunskap	68	59
Övrigt	47	41
Total	115	100

Tabell 4. I arkivförordningen framgår att arkivmyndigheten regelbundet ska utöva tillsyn. Har arkivmyndigheten i kommunen utformat rutiner för hur och när tillsyn sker i din kommun?

	Andel	Procent %
Ja	63	36,4
Nej	98	56,6
Vet ej	12	7
Total	173	100

Tabell 5. Vem har ansvaret för tillsynen i din kommun?

	Andel	Procent %
Arkivet	43	24,9
Arkivmyndigheten	75	43,4
Arkivmyndigheten genom arkivet	36	20,8
Övrigt	15	8,6
Vet ej	4	2,3
Total	173	100

Tabell 6. Hur ställer du dig till följande påståenden?

	Arkivlagstiftningen hjälper mig i mitt arbete.		Arkivreglementet i min kommun fungerar bra.		Kommunen har bra rutiner vad gäller hanteringen av allmänna handlingar.		Rutinerna kring hur och när tillsyn sker är bra.	
	Andel	Procent%	Andel	Procent%	Andel	Procent%	Andel	Procent%
Ingen uppfattning	5	2,9	3	1,7	2	1,2	27	15,6
Instämmer inte	9	5,2	24	13,9	13	7,5	74	42,8
Instämmer till viss del	44	25,4	76	43,9	56	32,4	36	20,8
Instämmer i stort sett	70	40,5	59	34,1	80	46,2	29	16,8
Instämmer helt	45	26	11	6,4	22	12,7	7	4
Totalt	173	100	173	100	173	100	173	100

Tabell 7. Hur många procent av förvaltningarna i kommunen har fastställda dokumenthanteringsplaner?

	Andel	Procent %
Färre än 25%	21	12
25-50%	39	22,5
51-75%	11	6,3
Fler än 75%	106	61,2
	173	100

Tabell 8. Regleras detta i kommunens arkivreglemente?

	Andel	Procent %
Ja	156	90,2
Nej	9	5,2
Vet ej	8	4,6
Total	173	100

Tabell 9. Det förekommer en viss motsättning mellan kommunallagen och arkivlagen eftersom kommunallagen begränsar möjligheten för arkivmyndigheten att utöva tillsyn över sig själv. Upplever du detta som ett problem i ditt arbete på kommunarkivet?

	Andel	Procent %
Ja	25	14,5
Nej	100	57,8
Vet ej	48	27,7
Totalt	173	100

Tabell 10. Förekommer det samarbete med andra kommuner rörande arkivfrågor?

	Andel	Procent %
Ja	134	77,5
Nej	39	22,5
Vet ej	0	0
Total	173	100

Tabell 11. Hur ställer du dig till följande påståenden?

	Kommunarkivet är högt prioriterat i min kommun.		Mina medarbetare har förståelse för arbetet som bedrivs på kommunarkivet.		Mina överordnade har förståelse för arbetet som bedrivs på kommunarkivet.		Vi bedriver utåtriktad verksamhet mot exempelvis universitet, skolor, släktforskare eller föreningar.	
	Andel Procent%		Andel Procent%		Andel Procent%		Andel Procent%	
Ingen uppfattning	1	0,6	4	2,3	1	0,6	7	4
Instämmer inte	71	41	28	16,2	28	16,2	66	38,2
Instämmer till viss del	68	39,3	63	36,4	60	34,7	48	27,7
Instämmer i stort sett	30	17,4	54	31,2	58	33,5	30	17,4
Instämmer helt	3	1,7	24	13,9	26	15	22	12,7
Totalt	173	100	173	100	173	100	173	100

Tabell 12 . Om du får önska, vilka av nedanstående satsningar skulle du vilja se för ditt kommunarkiv? Flera alternativ kan anges.

	Ändamålsenliga lokaler	Mer internutbildning	Fler anställda	En satsning på arbetet med digitalisering	Projekt av olika slag för att nå ut till allmänheten	Jag är nöjd med nuvarande situation
Ja	65 37,6 %	70 40,5 %	99 57,2 %	107 61,8 %	52 30 %	10 5,8 %
Nej	108 62,4 %	103 59,5 %	74 42,8 %	66 38,2 %	121 70 %	163 94,2 %
Total	173 100 %	173 100 %	173 100 %	173 100 %	173 100 %	173 100 %