

PM 2003 RII (Dnr 319-2326/2003)

Råd om bevarande och gallring av handlingar rörande den kommunala plan- och byggverksamheten

Remiss från Riksarkivet

Remisstid 1 oktober 2003

Borgarrådsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande
Remissen besvaras med vad som anförs i promemorian.

Föredragande borgarrådet Kersti Py Börjeson anför följande.

Ärendets bakgrund

Stockholms stad har beretts tillfälle att yttra sig över Riksarkivets förslag till allmänna råd om bevarande och gallring av handlingar rörande den kommunala plan- och byggverksamheten. Remissen skall vara Riksarkivet tillhanda senast den 1 oktober 2003.

Riksarkivet har bland annat till uppgift att ge kommunerna allmänna råd i arkivfrågor och avser inom kort att ge ut allmänna råd om bevarande och gallring av handlingar rörande den kommunala plan- och byggverksamheten. Tidigare har allmänna råd saknats på området.

Remisser

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, stadsbyggnadsnämnden samt stadsarkivet.

Stadsledningskontoret tillstyrker förslaget med de undantag som anges nedan.

Stadsledningskontoret föreslår att det tydligare anges när minnesanteckningar och dylika handlingar som innehåller information av betydelse för ärendet inte bör gallras. Stadsledningskontoret anser att korrespondensen med sakägare inte bör gallras om den skulle innehålla information av betydelse för ärendet utöver den som återfinns i samrådsredogörelsen. Stadsledningskontoret anser vidare att gallring av certifikat för kontrollanter och kvalitetsansvariga samt av protokoll från OVK- och skyddsrumsbesiktningar inte bör ske så tidigt som föreslås mot bakgrund av att det i dessa handlingar kan finnas uppgifter som kan komma att bli relevanta vid en rättslig tvist. Missiv, delgivningsbeslut och minnesanteckningar i en förrättningsakt föreslås gallras ”när ärendet avgjorts eller utslaget vunnit laga kraft.....”. Stadsledningskontoret föreslår att detta förtydligas så att det klart framgår att utslaget skall ha vunnit laga kraft innan gallring får ske. Beträffande gallring av databasobjekt i primärkartan bör det tydligare anges vilka objekt som avses kunna gallras.

Stadsledningskontoret förutsätter avslutningsvis att gallringsråden endast avser de i respektive ärende ingående handlingarna och att dokumentation som utvisar tagna beslut bevaras.

Stadsbyggnadsnämnden anför i huvudsak följande.

Riksarkivet har i sitt råd för första gången tagit ett samlat grepp kring bevarande och gallring av handlingar inom den kommunala plan- och byggverksamheten, vilket stadsbyggnadsnämnden anser vara ett bra initiativ.

Utgångspunkten är att allmänna handlingar ska bevaras, och att gallring inte får ske utan beslut från arkivmyndighet. Genom sitt råd ger Riksarkivet en utökad vägledning som specifikt riktar sig till den kommunala plan- och byggverksamheten, som inte bara består av konkreta förslag till bevarande och gallring av handlingar, utan som också ger en kontextuell beskrivning av de verksamheter där frågorna hanteras.

Plan- och byggverksamhet har ett stort allmänintresse ur såväl ett kort- som ett långsiktigt perspektiv, och Riksarkivets råd innebär också att majoriteten av de ärenden som handläggs inom den kommunala plan- och byggverksamheten ska bevaras för framtiden.

I stadsbyggnadsnämndens remissvar har nämnden kommenterat förslagets strukturella upplägg och innehåll (t.ex. att vissa handlingstyper inte finns omnämnda, samt att nämnden anser att byggnadshandlingar bör redovisas separat), men har i huvudsak valt att kommentera de konkreta förslagen till bevarande och gallring: På ett antal punkter har stadsbyggnadsnämnden framfört att justeringar lämpligen bör göras vad det gäller *när* en handlingstyp kan gallras, samt att vissa handlingstyper har ett sådant värde att de *inte* bör gallras.

Stadsarkivet anser att det är mycket glädjande att Samrådsgruppen för kommunala arkivfrågor har tagit fram ett förslag till gallringsråd inom den kommunala plan- och byggverksamheten.

Råden innehåller mycket information om lagstiftning och handläggningsprocessen i plan- och byggverksamheten. Frågan om bevarande och gallring har i viss mån hamnat i skymundan. Stadsarkivet anser att en noggrann genomgång av handläggningsprocess och lagstiftning är mycket användbar för kommande utredningar om gallring och bevarande och att den därför bör finnas med, även om den mer har karaktären av handbokstext än allmänna råd. Det skulle emellertid vara lämpligt att bevarande- och gallringsöverväganden fick mer utrymme.

Stadsarkivet anser att kopplingen mellan de handlingar som räknas upp som vanligt förekommande i olika ärenden och rekommendationer om vad som bör bevaras respektive gallras inte uttrycks tydligt i råden. Det gör att råden kan bli svåra att tillämpa.

Mina synpunkter

Jag delar stadsledningskontorets synpunkter. Enligt arkivlagen ska handlingar bevaras av tre anledningar: För att tillgodose allmänhetens rätt att ta del av allmänna handlingar (2 kap Tryckfrihetsförordningen), för förvaltningens och rättskipningens behov samt för den framtida forskningens behov. Råden som Riksarkivet föreslår är också att handlingarna ska bevaras för framtiden. Huvudprincipen för gallring bör vara att ärendets hantering ska gå att följa. Stockholm har löst hanteringen genom att mikrofilma t ex även förenklade bygglov.

Jag föreslår borgarrådsberedningen föreslå kommunstyrelsen besluta följande
Remissen besvaras med vad som anförs i promemorian.

Stockholm den 26 september 2003

KERSTI PY BÖRJESON

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

ÄRENDET

Stockholms stad har beretts tillfälle att yttra sig över Riksarkivets förslag till allmänna råd om bevarande och gallring av handlingar rörande den kommunala plan- och byggverksamheten. Remissen skall vara Riksarkivet tillhanda senast den 1 oktober 2003.

REMISSER

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, stadsbyggnadsnämnden samt stadsarkivet.

Stadsledningskontoret föreslår kommunstyrelsen besluta att som yttrande över remissen åberopa detta tjänsteutlåtande.

Stadsledningskontoret anför i tjänsteutlåtande av den 14 augusti 2003 i huvudsak följande.

Sammanfattning

Stadsledningskontoret tillstyrker förslaget till råd om bevarande och gallring av handlingar rörande den kommunala plan- och byggverksamheten med undantag för att gallring inte bör ske i den omfattning som föreslås.

Ärendets beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret där det har utarbetats vid juridiska avdelningen.

Bakgrund

Samrådsgruppen för kommunala arkivfrågor, i vilken ingår representanter för Riksarkivet, Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet, som bl a har till uppgift att utarbeta förslag till allmänna råd om bevarande och gallring i kommunala arkiv, har låtit utarbeta ett förslag till råd om bevarande och gallring av handlingar rörande den kommunala plan- och byggverksamheten. Förslaget innehåller råd avseende vilka handlingar som bör bevaras respektive gallras inom plan-, bygglovs- och fastighetsbildningsverksamheten samt inom kart-, mättnings- och informationsverksamheten och vid vilken tidpunkt gallring bör ske. Det har hittills saknats råd angående bevarande och gallring av handlingar inom dessa områden och avsikten är att råden i förslaget skall ges ut i form av Riksarkivets allmänna råd och som råd i Svenska Kommunförbundets serie "Bevara eller gallra". Råden utgör dock endast rekommendationer och varje kommun måste fatta ett formellt gallringsbeslut innan råden kan börja tillämpas.

Inom *planverksamheten* föreslås följande handlingar gallras:

- ? Preliminära planer och preliminära fastighetsförteckningar i planärenden som inte har behandlats i kommunfullmäktige gallras när planen har vunnit laga kraft.
- ? Kallelser och foljebrev samt checklistor, handläggarblad och interna minnesanteckningar gallras när planen vunnit laga kraft.
- ? Korrespondens med sakägare i planärenden som inte har behandlats i kommunfullmäktige gallras när planen vunnit laga kraft. Samrådsredogörelsen som innehåller synpunkter från de parter som berörs av planen skall bevaras.

Inom *bygglovsverksamheten* föreslås följande handlingar gallras:

- ? Handlingar rörande förhandsbesked som ej följs av bygglovsansökan gallras efter två år. (Förhandsbeskedet upphör att gälla om bygglovsansökan inte görs inom två år).
- ? Bygglov med förenklat bygglovsförfarande gallras efter 10 år och tillfälliga bygglov när lovet upphört att gälla eller när nytt lov beviljats.
- ? Rivningsanmälningar som inte innehåller rivningslov gallras efter 10 år.
- ? Handlingar i avskrivna ärenden rörande olovligt byggande och bristande underhåll gallras efter 10 år under förutsättning att ärendet inte har behandlats i nämnd.
- ? Ej fullföljda ansökningar om bygglov/rivningslov gallras efter fem år. (Lovel upphör att gälla om inte åtgärden påbörjas inom två år och fullföljs inom fem år).
- ? Certifikat för kontrollanter och kvalitetsansvariga som deltar i ärendehantering gallras när certifikaten upphört att gälla eller när de har ersatts med nya certifikat.
- ? Protokoll från OVK (obligatorisk ventilationskontroll)- och skyddsrumsbesiktningar gallras när ett nytt besiktningsprotokoll har ingivits.

Inom *fastighetsbildningsverksamheten* föreslås följande handlingar gallras:

- ? Akter rörande inställda förrättningar gallras efter 10 år. Detta skall dock inte gälla för akter rörande förrättningar som blivit materiellt prövade eller innehåller utredning, yttrande eller annat ställningstagande i jordpolitisk fråga.
- ? Missiv, delgivningsbevis och minnesanteckningar i förrättningsakten gallras när ärendet har avgjorts eller utslaget vunnit laga kraft och erforderliga uppgifter införts i fastighetsregistret. En ytterligare förutsättning för gallring är att handlingen inte innehåller upplysning av betydelse i saken.
- ? Kontrollistor avseende huvud- och planrutiner och uttag ur fastighetsdatasystemet gallras efter 10 år.

Inom området inom *kart-, mättnings- och informationsverksamheten* innehåller förslaget rådet att databasobjekt i primärkartan som inte ingår under tema kommunikation och byggnader samt delar av markanvändning som t ex träd, slänter och buskage gallras när grunddata ändras.

Stadsledningskontorets synpunkter

Enligt arkivlagen (1990:782) får allmänna handlingar gallras. Vid gallring skall alltid beaktas att arkiven utgör en del av kulturarvet och att det arkivmaterial som återstår skall kunna tillgodose rätten att ta del av allmänna handlingar, behovet av information för rättsskipningen och förvaltningen samt forskningens behov.

Stadsledningskontoret tillstyrker förslaget med de undantag som anges nedan.

Stadsledningskontoret föreslår att det tydligare anges när minnesanteckningar och dylika handlingar som innehåller information av betydelse för ärendet inte bör gallras. Stadsledningskontoret anser att korrespondensen med sakägare inte bör gallras om den skulle innehålla information av betydelse för ärendet utöver den som återfinns i samrådsredogörelsen. Stadsledningskontoret anser vidare att gallring av certifikat för kontrollanter och kvalitetsansvariga samt av protokoll från OVK- och skyddsrumsbesiktningar inte bör ske så tidigt som föreslås mot bakgrund av att det i dessa handlingar kan finnas uppgifter som kan komma att bli relevanta vid en rättslig tvist. Missiv, delgivningsbeslut och minnesanteckningar i en förrättningsakt föreslås gallras ”när ärendet avgjorts eller utslaget vunnit laga kraft.....” Stadsledningskontoret föreslår att detta förtydligas så att det klart framgår att utslaget skall ha vunnit laga kraft innan gallring får ske. Beträffande gallring av databasobjekt i primärkartan bör det tydligare anges vilka objekt som avses kunna gallras.

Stadsledningskontoret förutsätter avslutningsvis att gallringsråden endast avser de i respektive ärende ingående handlingarna och att dokumentation som utvisar tagna beslut bevaras.

Stadsbyggnadsnämnden beslutade den 4 september 2003 att godkänna kontorets yttrande.

Stadsbyggnadskontoret anför i tjänsteutlåtande den 1 september 2003 i huvudsak följande.

Planverksamhet

Angående bevarandeförslagen vill vi påpeka att uppräknings av handlingstyper som kan förekomma i ett planärende tydligt bör anknyta till "detaljplan" under bevaranderubriken (istället för att redovisas separat). Detta gäller även t.ex. "översiktsplan" där det finns en mängd bakgrundshandlingar som i dagsläget bevaras tillsammans med planen och till planen tillhörande kartor (utställningshandlingar, samrådsförslag, samrådsmöten, samrådsredogörelser, yttranden och utlåtanden), men som inte redovisas under bevaranderubriken.

Vad det gäller förslag till gallring vill vi påpeka:

- Att vi inte delar åsikten som framförs i gallringsförslaget gällande "preliminära planer" (samrådsplaner). Dessa planer ligger till grund för plansamrådet och är således grunden för inkomna samrådsyttringar. Det är inte ovanligt att det genomförs förändringar i planen då den vunnit laga kraft. Att gallra samrådsplanen skulle enligt gallringsförslaget innebära att det i efterhand inte går att kontrollera vad samrådsyttringarna grundar sig på (samrådsplanen är att betrakta som ett led i planärendets gång). Vi kan inte dela åsikten att denna plan kan gallras vid inaktualitet.
- Att de "preliminära fastighetsförteckningar" som tillhör samrådsplanerna bör bevaras av anledning att samrådsplanen bör bevaras (se föregående punkt).
- Att "interna minnesanteckningar" ibland innehåller information som är väsentlig för ärendet, och att dessa minnesanteckningar då diarieförs i ärendet och bevaras.
- Att "korrespondens med sakägare" betraktas vara en mycket viktig information som bör bevaras (det händer t.ex. att korrespondens med sakägare äger rum efter samrådsredogörelsen, varför man inte kan räkna med att all korrespondens med sakägarna täcks upp av samrådsredogörelsen). Vi anser därför att korrespondens med sakägare ska bevaras.

Tillståndsgivning och tillsyn

Byggnadsärenden (bygglov, bygganmälan samt andra ärenden och handlingstyper rörande byggnadsverksamhet) borde separeras från t.ex. handlingar rörande bostadsanpassningsbidrag. Rubriken "Tillståndsgivning och tillsyn" gör även att stadsbyggnadsnämndens protokoll behandlas under samma rubrik som bygglov och bostadsanpassning, vilket vi anser vara ottydligt.

Ärenden rörande "ej godtagbar avfallshantering" omnämns inte, men borde rimligtvis funnits med under denna rubrik. Ärenden av detta slag handläggs vid stadsbyggandskontoret och leder inte sällan till nämndbeslut om vitesföreläggande.

Vi undrar också varför handlingar rörande bostadsanpassningsbidrag inte finns medtagna under rubrikerna för bevarande respektive gallring? Om hänvisning även framledes ska ske till tidigare gallringsbeslut (RAFS 1995:2) tycker vi att de olika handlingstyperna rörande handläggning av bostadsanpassningsbidragsärenden ändå bör redovisas under respektive rubrik i den uppställning som gjorts.

Vad det gäller handlingstyper under rubriken "handlingar som kan gallras" vill vi påpeka att åtminstone inte stadsbyggnadskontoret i Stockholm tillämpar "bygglov med förenklat bygglovsförfarande" (men kanske är situationen annorlunda inom andra kommuner?).

Angående gallringsförslaget för "rivningsanmälningar" anser vi att dessa inte bör gallras efter 10 år. En anledning är att uppgiften om var rivningsavfall avhärts kan vara en mycket viktig information när det gäller miljöfarligt avfall (möjligheten att retroaktivt ha tillgång till denna information kan vara av vikt t.ex. när ny kunskap om ett ämnes farlighet uppdagas i efterhand).

Förslagen gallringsfrist för "ej fullföljda ansökningar om bygglov/ rivningslov" anser vi bör betraktas från två synvinklar: Ej utnyttjade bygg-/rivningslov som har genomgått prövning bör enligt vår åsikt inte gallras eftersom ärendehandläggningen i dessa fall lett till ett beslut. Däremot

bör återkallade ansökningar kunna gallras enligt förslaget eftersom handläggningen av ärendena där avbrutits och ej lett fram till beslut.

Protokoll över funktionskontroll av ventilationssystem (OVK-besiktningar) föreslås gallras när nytt protokoll ingivits. Då uppgifter från äldre protokoll inte sparas på annan plats än i det upprättade protokollet anser vi att gallringsfristen är för kort. Eftersom det kan uppstå behov av att följa upp ett ärende med hjälp av äldre protokoll bör åtminstone innevarande och föregående protokoll alltid bevaras samt att gallringsfristen aldrig bör understiga 10 år (förekommande besiktningintervaller är 2, 3, 6 och 9 år).

Besiktningar av skyddsrum utförs inte av stadsbyggnadskontoret efter att skyddsrum godkänts i samband med byggnation. Om situation är på annat sätt i andra kommuner ska handlingstypen naturligtvis finnas upptagen, men inte annars.

Förhandsbesked bör bevaras eftersom vägledande detaljplan i dessa fall saknas samt att beslut tas i nämnden.

Fastighetsbildning

Vad det gäller gallringsförslaget rörande kontrollistor ur fastighetsdatasystemet bör gallringsfristen gälla under förutsättning att uttaget inte har ett informationsvärde som anknyter till de handlingar som bevaras i förrättningsakten.

Kart-, mättnings- och geografisk informationsverksamhet

Primärkartan benämns numera (åtminstone i Stockholm) ”baskartan”. Vi tycker att gallringsförslaget bör förtydligas, t.ex. vad det gäller benämningen ”tema kommunikation” samt med mer precis uppgift om vilka uppgifter som gallringsförslaget omfattar (inte endast ”t.ex.”).

Stadsarkivet anför i tjänsteutlåtande den 3 september 2003 i huvudsak följande.

Stadsarkivet har haft samråd med Stadsbyggnadskontorets arkivfunktion och tagit del av SBK:s yttrande.

Övergripande synpunkter

Stadsarkivet anser att det är mycket glädjande att Samrådsgruppen för kommunala arkivfrågor har tagit fram ett förslag till gallringsråd inom den kommunala plan- och byggverksamheten.

Råden innehåller mycket information om lagstiftning och handläggningsprocessen i plan- och byggverksamheten. Frågan om bevarande och gallring har i viss mån hamnat i skymundan. Stadsarkivet anser att en noggrann genomgång av handläggningsprocess och lagstiftning är mycket användbar för kommande utredningar om gallring och bevarande och att den därför bör finnas med, även om den mer har karaktären av handbokstext än allmänna råd. Det skulle emellertid vara lämpligt att bevarande- och gallringsöverväganden fick mer utrymme.

Stadsarkivet anser att kopplingen mellan de handlingar som räknas upp som vanligt förekommande i olika ärenden och rekommendationer om vad som bör bevaras respektive gallras inte uttrycks tydligt i råden. Det gör att råden kan bli svåra att tillämpa.

SYNPUNKTER PER KAPITEL

Kapitel 2 Hur bör råden användas?

Under rubriken ”Vissa handlingstyper” på sid. 2 ges riktlinjer för aktrensning. Det vore lämpligt om texten stod mer i samklang med TF 2 kap 9 §. Exempelvis används inte ”väsentlig information” utan ”sakuppgift” i TF och det talas inte om anteckningar ”av tillfällig och ringa betydelse” utan om anteckningar som tillkommit ”endast för ärendes föredragning eller beredning”. Visserligen kan formuleringarna i TF vara alltför formella för att passa i en handbokstext, men risken om man avlägsnar sig alltför långt från formuleringarna i TF är att allmänna handlingar gallras utan att det finns ett formellt gallringsbeslut i tron att de inte är allmänna handlingar.

Kapitel 3 Planverksamhet

Stadsarkivet delar SBK:s uppfattning att preliminära planer och fastighetsförteckningar inte bör gallras, utan bör betraktas som en väsentlig del av ett planärende. Likaså att korrespondens med sakägare bör bevaras om den har betydelse för förståelse av ärendet och att interna minnesanteckningar måste värderas: om de är av betydelse för ärendet bör de bevaras.

Kapitel 4 Tillståndsgivning och tillsyn

Bygglövshanteringen skulle kunna ges en mer framträdande plats i råden eftersom det är en så viktig ärendetyp inom kommunernas plan- och byggverksamhet.

Stadsarkivet anser liksom SBK att förhandsbesked som ej följs av bygglovsansökan bör bevaras. Dessa ärenden är principiellt viktiga, eftersom de gäller ej planlagt område. I ej planlagda områden ger detaljplanen inte någon vägledning för vilken typ av beslut som ska fattas. Det innebär att ett förhandsbesked blir vägledande för framtida beslut inom samma område.

Stadsarkivet delar SBK:s uppfattning att rivningsanmälningar inte bör gallras så snart som föreslås i gallringsråden, eftersom det kan ge information om hanteringen av miljöfarligt avfall. Det kulturhistoriska värdet kan visserligen ifrågasättas, men eftersom rivningsanmälningar inte är så vanligt förekommande i Stockholms stad och inte är särskilt utrymmeskrävande skulle gallring av dem inte effektivisera arkivverksamheten nämnvärt.

I gallringsråden föreslås att ej fullföljda ansökningar om bygg- eller rivningslov ska gallras efter fem år. Stadsarkivet anser att dessa ärenden har stort kulturhistoriskt värde och att de inte bör gallras. Till skillnad från SBK anser Stadsarkivet att även återkallade ansökningar bör bevaras. De forskare som besöker Stockholms stadsarkiv efterfrågar ofta ritningar på byggnader som aldrig uppförts. Det kan exempelvis handla om forskning kring en viss arkitekt eller kring en arkitektonisk stil.

Stadsarkivet delar SBK:s uppfattning om att OVK-besiktningssprotokoll inte bör gallras så tidigt som föreslås i gallringsråden (när nytt protokoll ingivits). Den föreslagna lösningen innebär att man skulle gallra protokollen snabbare då de gäller den typ av lokal som Boverket har bedömt bör besiktigas ofta. En rimligare gallringsfrist vore att följa SBK:s förslag och gallra protokollen när två nya har upprättats, dock tidigast efter 10 år.

Kapitel 6 Kart-, mättnings- och geografisk informationsverksamhet

Stadsarkivet anser liksom SBK att formuleringen rörande vilka uppgifter som kan gallras i primärkartan bör förtydligas för att förenkla tillämpningen.