



# Granskning av kommunens kommunikations- och dokumentationshantering

Rapport

Ulricehamns kommun

KPMG AB

2017-10-03

Antal sidor 19



Ulricehamns kommun

Granskning av kommunens kommunikations- och dokumentationshantering

2017-10-03

## Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Inledning/bakgrund	3
2.1	Syfte, revisionsfråga och avgränsning	3
2.2	Revisionskriterier	4
2.3	Metod	4
3	Lagstiftning	5
3.1	Tryckfrihetsförordningen	5
3.2	Arkivlagen	5
3.3	Arkivförordningen	6
3.4	Offentlighet och sekretesslagen	6
3.5	Förvaltningslagen	7
3.6	Kommentar	7
4	Resultat av granskningen	8
4.1	Organisation	8
4.2	Styrande dokument	10
4.3	Kommunstyrelsen som arkivmyndighet	13
4.4	Utlämnande av allmän handling	15
4.5	Sociala medier	16
5	Sammanfattning och rekommendationer	17
5.1	Svar på revisionsfrågorna	17
5.2	Rekommendationer	18

## 1 Sammanfattning

Vi har av Ulricehamn kommuns revisorer fått i uppdrag att granska om kommunen har beslutade och ändamålsenliga styrdokument som säkerställer att kommunikation- och dokumenthantering sker på ett tillfredsställande sätt samt att allmänhetens rätt att del av allmänna handlingar säkerställs. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2018.

Lagar ställer krav på hur handlingar ska hanteras. Myndighetsinsyn för medborgaren regleras i tryckfrihetsförordningen, offentlighets- och sekretesslagen och arkivlagen. Tryckfrihetsförordningen reglerar vad som är allmän handling och allmänna handlingars offentlighet. Offentlighets- och sekretesslagen reglerar bland annat krav på registrering av allmänna handlingar och möjligheten att sekretessbelägga handlingar. Arkivlagen behandlar förvaring och förutsättningar för gallring av allmänna handlingar.

De förtroendevalda revisorerna bedömer att det, med hänsyn till det omfattande flödet av handlingar, innebär en risk att kommunen inte klarar av att upprätthålla en god offentlighetsstruktur.

Vår sammanfattande bedömning är att kommunens rutiner för att säkerställa att kommunikation- och dokumenthantering sker på ett tillfredsställande sätt samt att allmänhetens rätt att ta del av allmänna handlingar säkerställs har brister. Granskningen visar att kommunstyrelsen inte har fullgjort sin tillsynsplikt gentemot övriga kommunala organ i enlighet med arkivförordningen.

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att

- säkerställa att förvaltningarna följer lagens krav om skyndsamhet vid utlämnande av allmänna handlingar.
- säkerställa att arkivreglemente, arkivbeskrivning och arkivförteckning upprättas för samtliga verksamheter samt att dessa uppdateras minst en gång per mandatperiod eller vid behov.
- fullgöra sina skyldigheter som arkivmyndighet genom återkommande inspektioner. Kommunstyrelsen bör upprätta en planering för dessa tillsynsbesök.
- tillgängliggöra centralarkivets handlingar för allmänheten genom allmänna öppettider samt tillgängliggörande av arkivförteckning.
- säkerställa att arkivförteckningen revideras samt att en struktur för att hålla förteckningen uppdateras tas fram.
- överväga att publicera kommunens diarium på webbplatsen i syfte att underlätta för allmänheten att söka efter och begära ut allmänna handlingar.

## 2 Inledning/bakgrund

Flödet av handlingar i en kommun är omfattande. Handlingar inkommer till kommunen i form av brev från medborgare och myndigheter. Internpost skickas mellan förvaltningar och handläggare samt e-post skickas och tas emot till/från allmänheten, myndigheter, inom och mellan förvaltningar m.m.

”Ny teknik” genom exempelvis e-post, SMS, social medier och hemsidor har inneburit delvis förändrade förutsättningar för hantering av allmänna handlingar. Det finns en risk att kommunens rutiner inte har anpassats till dagens förutsättningar och att offentliga handlingar därav inte blir offentliga. För att kommunen ska kunna upprätthålla en god offentlighetsstruktur är det dessutom väsentligt att kommunens personal erhåller anpassad information och utbildning i offentlighet, sekretess och arkivering.

Lagar ställer krav på hur handlingar ska hanteras. Myndighetsinsyn för medborgaren regleras i tryckfrihetsförordningen, offentlighets- och sekretesslagen och arkivlagen. Tryckfrihetsförordningen reglerar vad som är allmän handling och allmänna handlingars offentlighet. Offentlighets- och sekretesslagen reglerar bland annat krav på registrering av allmänna handlingar och möjligheten att sekretessbelägga handlingar. Arkivlagen behandlar förvaring och förutsättningar för gallring av allmänna handlingar.

De förtroendevalda revisorerna bedömer att det, med hänsyn till det omfattande flödet av handlingar, innebär en risk att kommunen inte klarar av att upprätthålla en god offentlighetsstruktur. Med anledning av ovanstående har vi fått i uppdrag att bedöma om Ulricehamns kommun har beslutade och ändamålsenliga styrdokument som säkerställer att dokumentation och kommunikation sker på ett tillfredsställande sätt samt att allmänhetens rätt att del av allmänna handlingar säkerställs. Uppdraget ingår i revisionsplanen för 2018.

### 2.1 Syfte, revisionsfråga och avgränsning

Granskningen syftar till att bedöma om Ulricehamns kommun har beslutade och ändamålsenliga styrdokument som säkerställer att kommunikation- och dokumenthantering sker på ett tillfredsställande sätt samt att allmänhetens rätt att ta del av allmänna handlingar säkerställs.

Granskningen ska besvara följande revisionsfrågor:

- Fullgör kommunstyrelsen sin skyldighet som arkivmyndighet?
- Utövas tillsyn över att övriga kommunala organ såsom exempelvis individnämnden och samverkansnämnd miljö och bygg fullgör sina skyldigheter?
- Efterlever kommunens förvaltningar befintliga rutiner för kommunikation och dokumentation?
- Är diarium och arkiv organiserade på ett ändamålsenligt sätt och tillgängligt för allmänheten?
- Bedrivs utbildning för berörd personal och förtroendevalda i frågor avseende offentlighet, sekretess och arkivering?



## **Ulricehamns kommun**

Granskning av kommunens kommunikations- och dokumentationshantering

2017-10-03

- Säkerställs allmänhetens rätt att ta del av allmänna handlingar?

## **2.2 Revisionskriterier**

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller

- Kommunallagen (2017:725)
- Tryckfrihetsförordningen (1949:105)
- Arkivlagen (1990:782)
- Förvaltningslagen (1986:223)
- Tillämpbara interna regelverk, policys och beslut

## **2.3 Metod**

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudier av rutinbeskrivningar,
- Intervjuer med berörda tjänstemän
- Stickprov avseende utlämning av allmän handling

Rapporten är faktakontrollerad av kommunarkivarie, kommunikationschef och kanslichef.

## 3 Lagstiftning

Kommuners och övriga myndigheters hantering av allmänna handlingar regleras av ett antal lagar vilka kortfattat beskrivs nedan.

### 3.1 Tryckfrihetsförordningen

I tryckfrihetsförordningens (SFS 1945:105) andra kapitel, "Om offentliga handlingars offentlighet" regleras ett av offentlighetsprincipens fyra ben – handlingsoffentligheten. 2 kap 1 § anger "Till främjande av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning skall varje svensk medborgare ha rätt att taga del av allmänna handlingar".

2 kap 3 § anger att "med handling förstås framställning i text eller bild samt upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel. Handling är allmän, om den förvaras hos myndighet och ... är att anse som inkommen eller upprättad hos myndigheten"

Vidare framgår av 2 kap 2 § att rätten att ta del av allmänna handlingar kan begränsas med hänsyn till någon av sju nedanstående anledningar:

1. rikets säkerhet eller dess förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation,
2. rikets centrala finanspolitik, penningpolitik eller valutapolitik,
3. myndighets verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn,
4. intresset att förebygga eller beivra brott,
5. det allmännas ekonomiska intresse,
6. skyddet för enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden,
7. intresset att bevara djur- eller växtart.

Av 2 kap 14 § framgår att begäran om att få ta del av allmän handling ska göras hos den myndighet som förvarar handlingen. Myndigheten får då inte efterforska vem den som begär ut handlingen är eller vilket syfte hen har med sin begäran i större utsträckning än vad som behövs för att myndigheten ska kunna pröva om det föreligger något hinder mot att handlingen lämnas ut.

### 3.2 Arkivlagen

De offentliga verksamheternas arkiv utgör en viktig källa till information för allmänheten och för framtida forskning. Den kommunala arkivhanteringen regleras i första hand genom arkivlagen, (SFS 1990:782), och arkivförordningen, (SFS 1991:446).

För att säkerställa en god arkivhållning anger arkivlagen, (SFS 1990:782), hur handlingar ska arkiveras, hur arkiven ska ordnas och hur handlingar får gallras. Samtliga kommunala styrelser och nämnder omfattas av arkivlagen.

Särskilt viktigt är lagens skrivelse, (ArkivL, 3§), om syftet med arkiv, där det framgår att "myndigheternas arkiv ska bevaras, hållas ordnade och vårdade så att de tillgodoser:

1. rätten att ta del av allmänna handlingar

2017-10-03

2. behovet av information för rättsskipningen och förvaltningen, och
3. forskningens behov”

Det framgår också att myndigheten ska organisera arkivet på ett sådant sätt att rätten att ta del av allmänna handlingar underlättas.

Arkivvården i kommunen är inte enbart en angelägenhet för den centrala arkivfunktionen. Ansvaret är fördelat mellan kommunfullmäktige, kommunens arkivmyndighet och respektive nämnd eller styrelse. Kommunfullmäktige får meddela föreskrifter om arkivvården inom kommunen, (ArkivL, 16 §). Kommunfullmäktige anger den ambitionsnivå som kommunen ska ha på arkivområdet. I kommunens arkivreglemente har kommunfullmäktige möjlighet att precisera hur arbetsfördelningen ska vara mellan arkivmyndigheten och kommunens olika myndigheter och bolag.

Det åligger enligt ArkivL 6§, p2 varje myndighet att dels upprätta en *arkivbeskrivning* som ger information om vilka slag av handlingar som kan finnas i myndighetens arkiv och hur arkivet är organiserat, dels en systematisk *arkivförteckning* över de handlingar som förvaras i myndighetens arkiv.

Vidare fastställer lagen att myndigheterna ska skydda arkivet mot förstörelse, skada, tillgrepp och obehörig åtkomst, (ArkivL, 6§, p.3).

Vad gäller gallring ska myndigheterna se till att föreskriven gallringsplan verkställs, (ArkivL, 6§, p. 5).

För att varje myndighet ska kunna leva upp till lagstiftningens krav, bör det hos varje nämnd finnas en person som är utsedd att vara arkivansvarig samt en eller flera arkivredogörare. Arkivansvarig är ansvarig för att myndigheten uppfyller de bestämmelser som finns i arkivlagen och i kommunens eget arkivreglemente.

Med myndighet avses kommunstyrelsen och övriga nämnder.

### 3.3 Arkivförordningen

Arkivförordningen innehåller bestämmelser om sådana arkiv och arkivmyndigheter som avses i arkivlagen.

I arkivförordningen § 5 anges att arkiv ska regelbundet inspekteras av respektive arkivmyndighet.

### 3.4 Offentlighet och sekretesslagen

Även Offentlighet- och sekretesslagen, (SFS 2009:400), har skrivelser som rör hantering av allmänna handlingar och arkiv. Lagen anger att myndigheter ska ta hänsyn till rätten att ta del av allmänna handlingar när den organiserar hanteringen av sådana handlingar. Myndigheten ska särskilt se till att allmänna handlingar kan lämnas ut med den skyndsamhet som krävs enligt tryckfrihetsförordningen, att allmänna handlingar kan skiljas från andra handlingar, (arbetsmaterial etc.), samt att rätten att ta del av allmänna handlingar säkerställs samtidigt som sekretesskyddet upprätthålls.

Lagen anger även att varje myndighet ska upprätta en beskrivning som ger information om myndighetens organisation och verksamhet i syfte att underlätta sökande efter

2017-10-03

allmänna handlingar och vem hos myndigheten som kan lämna närmare upplysningar om myndighetens allmänna handlingar, deras användning och sökmöjligheter.

### **3.5 Förvaltningslagen**

Förvaltningslagen (SFS 2003:246) innehåller bestämmelser om myndigheters handläggning av ärenden. Bland annat fastslås myndigheters serviceskyldighet vilket innebär att myndigheten ska lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde.

En myndighet ska också ha öppet minst två timmar per dag varje helgfri måndag-fredag för att kunna ta emot och registrera allmänna handlingar och för att kunna ta emot begäran om att ta del av myndighetens allmänna handlingar.

Förvaltningslagen 10§ innehåller bestämmelser om när en handling ska anses vara inkommen till myndigheten.

### **3.6 Kommentar**

I arkivmyndighetens tillsyn enligt Arkivförordningen ingår praktiskt taget alla moment i myndighetens dokumenthantering och arkivbildning. Arkivmyndighetens tillsyn skall enligt 5 § arkivförordningen utövas genom regelbunden inspektion hos myndigheterna. Vid sådana besök är det lämpligt att den som genomför inspektionen gör fortlöpande och systematiska noteringar, som är tillgängliga även för myndighetens egen personal.

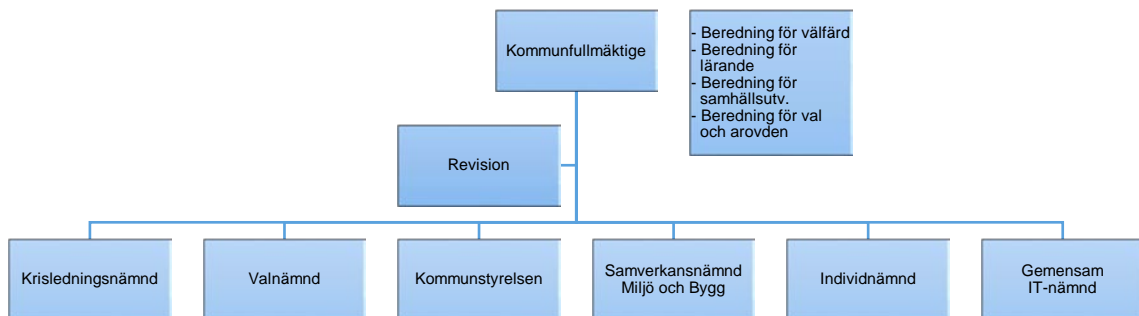


## 4 Resultat av granskningen

### 4.1 Organisation

#### 4.1.1 Politisk organisation

Ulricehamn har en politisk organisation enligt nedan:

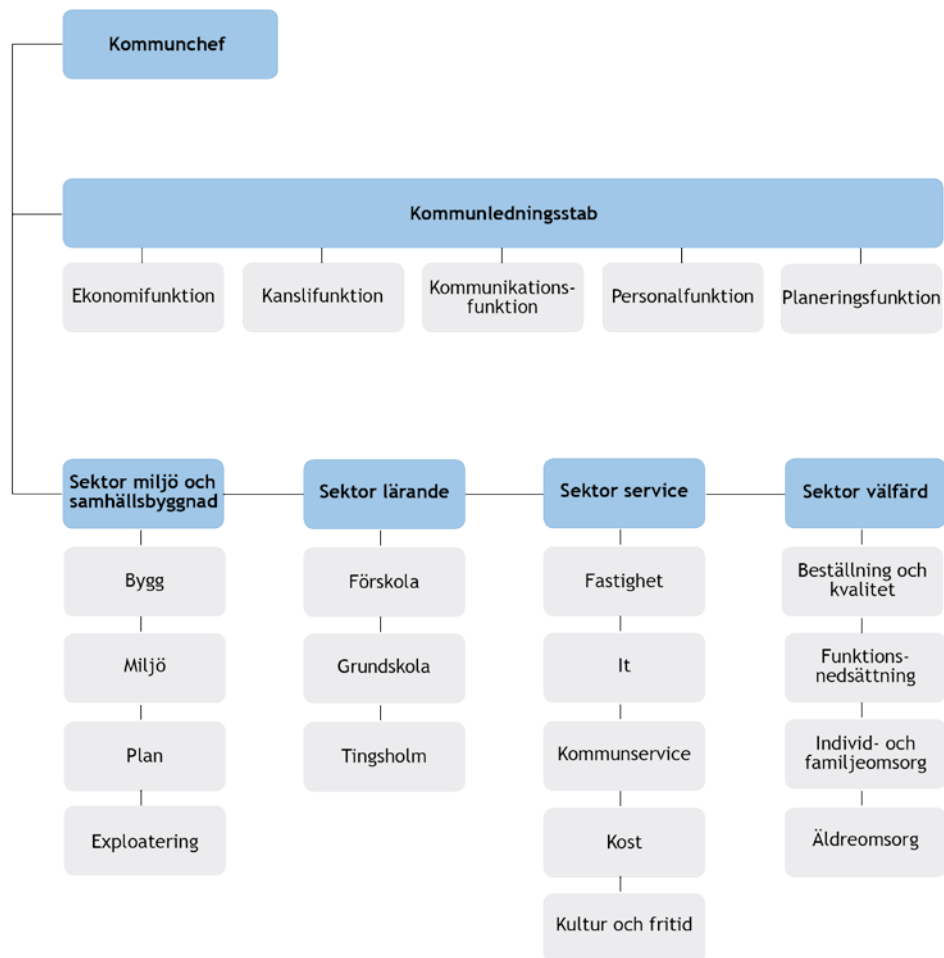


Samverkansnämnd Miljö och Bygg är en gemensam nämnd med Tranemo kommun. Ulricehamn är värdkommun för både den politiska nämnden samt för verksamheten.

Gemensam IT-nämnd är en gemensam nämnd med Tranemo kommun. Ulricehamn är värdkommun för den gemensamma nämnden.

## 4.1.2 Förvaltningsorganisation

Kommunens förvaltning är organiserad i en förvaltning som leds av kommunchefen.



Förvaltningen är indelad i fyra sektorer; miljö och samhällsbyggnad, lärande, service och välfärd. I kommunledningsstaben återfinns funktionerna ekonomi, personal, kommunikation och kansli. Ulricehamn har tillsammans med Tranemo kommun anställt en kommunarkivarie som tillträdde sin tjänst mars 2017. Nuvarande kommunarkivarie tillträdde februari 2018.

Kommunikation är en central kommunikationsfunktion som har det övergripande ansvaret för utveckling av kommunikation i kommunen. Kommunikationsfunktionen hanterar de centrala sociala mediekonton kommunen har, exempelvis Facebook

Kansliet samt miljö och samhällsbyggnad har egna diarium där in- och utgående handlingar registreras i enlighet med dokumenthanteringsplanen.

2017-10-03

Enligt de intervjuade saknar kommunen möjlighet för invånarna att söka i diariet. Däremot kan exempelvis tidningar prenumerera på kommunens postlista där in- och utgående handlingar tas med. Utlämnande av handling sker efter begäran. Kanslifunktionen har tagit fram en handledning för utlämnande av allmän handling. Där anges exempelvis vem som hanterar en begäran och ansvarar för att begäran hanteras på rätt sätt.

Sektorerna samt kommunledningsstaben ansvarar enligt arkivreglementet för att handlingar arkiveras och förvaras korrekt.

## **4.2 Styrande dokument**

### **4.2.1 Arkivreglemente**

Ulricehamn har ett arkivreglemente antaget av kommunfullmäktige 2017-12-14. Av dokumentet framgår att kanslichef ansvarar för dess uppdatering och att det gäller till och med 2021.

Syftet med arkivreglementet är att fastställa hur arkivhanteringen och arkivvården ska organiseras samt tydliggöra ansvarsfördelningen. Arkivreglementet är det dokument som ligger till grund för dokumenthanteringsplan, arkivbeskrivning och arkivförteckning.

Arkivreglementet fastslår att kommunstyrelsen är arkivmyndighet i kommunen och har som sådan tillsynsansvar över arkivbildningen och arkivvården. Hos arkivmyndigheten ska finnas ett centralarkiv för vård av det arkivbestånd som ska bevaras samt främja tillgänglighet och användning i kulturell verksamhet samt i forskning.

Vidare fastslår arkivreglementet att kommunchef, stabsfunktioner och sektorer ska redovisa sitt arkiv genom en *arkivbeskrivning* och en *arkivförteckning*.

Arkivbeskrivningen ska spegla arbetsuppgifter och organisation från och med tidpunkten för senaste större omorganisation, arkivets struktur samt vilka gallringsregler som tillämpas. Syftet med arkivbeskrivningen är att ge allmänheten, förtroendevalda och tjänstemän den inledande orientering som krävs för att den mer detaljerade arkivförteckningen ska bli användbar.

Arkivförteckningen är ett inventarium över de handlingar som ingår i respektive verksamhets närarkiv. Syftet med förteckningen är att möjliggöra sökning och åtkomst av handlingar samt att fixera arkivet för att minska risken för att handlingar försvinner.

Kommunchef, stabsfunktioner och sektorer ansvarar för att en arkivbeskrivning och arkivförteckning upprättas.

För kommunens centralarkiv ansvar arkivmyndigheten, genom arkivarien, att arkivbeskrivning och arkivförteckning upprättas.

Enligt arkivreglementet ansvarar kommunchef, stabsfunktioner och sektorerna för att kartlägga alla de handlingar som hanteras i respektive verksamhet. Utifrån denna kartläggning ska en dokumenthanteringsplan upprättas.

2017-10-03

### **Kommentar**

Vi kan konstatera att det finns ett arkivreglemente och att det nyligen är antaget. Arkivreglementet fastställer att kommunstyrelsen är arkivmyndighet och som sådan har tillsynsansvar över arkivbildningen och arkivvården i kommunen

Arkivreglementet berör samtliga för kommunens arkiv viktiga områden och anger vem som har ansvar för dem.

Vi rekommenderar att arkivreglementet uppdateras i samband med ny mandatperiod eller vid organisatoriska förändringar.

## **4.2.2 Arkivbeskrivning**

I enlighet med arkivlagen (§ 6) har kommunstyrelsen en arkivbeskrivning daterad 2012-10-31. Av handlingen framgår inte vilken instans som antagit densamma.

I arkivbeskrivningen finns en kortfattad beskrivning av kommunstyrelsens organisation samt de olika sektorernas verksamhetsområden. Arkivbeskrivningen anger att kommunstyrelsen har antagit en dokumenthanteringsplan och att kommunens övriga 14 verksamheter ska göra detsamma.

I beskrivningen anges vidare att det inom respektive verksamhet ska finnas en arkivansvarig för dagarkiv och centralarkiv i stadshuset.

### **Kommentar**

Vi kan konstatera att Ulricehamn har en arkivbeskrivning för kommunstyrelsen. Enligt kommunens arkivreglemente ansvarar kommunchef, stabsfunktioner och sektorer för att en arkivbeskrivning och arkivförteckning upprättas. Vi har under granskningen inte funnit arkivbeskrivningar för vare sig stabsfunktionerna eller sektorerna.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att snarast uppdatera den nu gällande arkivbeskrivningen.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att säkerställa att stabsfunktionerna samt respektive sektor snarast upprättar arkivbeskrivningar för sina respektive verksamheter i enlighet med arkivreglementet.

## **4.2.3 Arkivförteckning**

Enligt Ulricehamns kommuns arkivreglemente ska kommunstyrelsen samt sektorerna upprätta arkivförteckningar för de handlingar de har i sina respektive arkiv. I vår granskning har vi tagit del av en arkivförteckning avseende kommunstyrelsens samtliga verksamhetsområden. Delar av arkivförteckningen är reviderad under 2012.

Enligt genomförda intervjuer ska ett arkivförteckningssystem upphandlas tillsammans med Tranemo kommun. I samband med införandet av systemet kommer en genomgång av den befintliga arkivförteckningen göras.

### **Kommentar**

Vi kan konstatera att Ulricehamns kommun har en arkivförteckning för centralarkiv samt övriga verksamheter. Arkivförteckningen tar däremot inte upp de organisatoriska förändringar som genomförts.

## Ulricehamns kommun

Granskning av kommunens kommunikations- och dokumentationshantering

2017-10-03

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att säkerställa att arkivförteckningen revideras samt att en struktur för att hålla förteckningen uppdateras tas fram.

### 4.2.4 Dokumenthanteringsplan

Ulricehamn har en kommungemensam dokumenthanteringsplan antagen av kommunstyrelsen. Kanslifunktionen ansvarar för revidering av dokumenthanteringsplanen, vilket sker årligen. Nuvarande plan är antagen till och med 2018-09-13

Dokumenthanteringsplanens syfte är att fastställa hur allmänna handlingar hanteras, hur de förvaras och gallras, om de ska bevaras och när dessa i sådana fall ska överföras till kommunens centralarkiv. Dokumenthanteringsplanen ska fungera som ett verktyg för att underlätta och upprätthålla den ordning och sökbarhet som förutsätts i arkivlagen och offentlighets- och sekretesslagen, OSL, (AL 6 §, OSL 4 kap. 1 §).

Dokumenthanteringsplanen innehåller förutom en inledande del specifika delar för varje sektor samt de kommungemensamma funktionerna ekonomi, personal, kansli och kommunikation. Handlingar tillhörande fullmäktigeberedningar redovisas under kanslifunktionens handlingar.

Dokumenthanteringsplanen innehåller ett kommungemensamt gallringsbeslut för handlingar av tillfällig eller ringa betydelse. Planen specificerar sju olika typer av handlingar av ringa eller tillfällig betydelse.

Vid intervjuerna framkommer det att kommunarkivarien, som delar sin tjänst mellan Ulricehamn och Tranemo kommun ska omarbota båda kommunernas dokumenthanteringsplaner och då göra dessa processbaserade.

Dokumenthanteringsplanen finns inte upplagd på kommunens web-plats så att allmänheten har åtkomst till den.

#### **Kommentar**

Vi kan konstatera att Ulricehamns kommun har en dokumenthanteringsplan för hela kommunens verksamheter. Dokumenthanteringsplanen uppdateras årligen samt innehåller uppgifter om vem som ansvarar för uppföljning/uppdatering samt sista dag uppdateringen ska vara genomförd.

### 4.2.5 Kommunikationspolicy

Ulricehamns kommun har en kommunikationspolicy antagen av kommunstyrelsen 2014-11-03. Enligt policyn är den giltigt tom 2018 och kommunens kommunikationsstrateg ansvarar för revidering.

Policyn fastslår att kommunikationen i Ulricehamns kommun ska:

1. Bidra till en effektiv och måluppfyllande organisation där medarbetare kan utforma sitt arbete på bästa sätt
2. Bidra till en god bild av Ulricehamns kommun som organisation och en attraktiv plats att leva, utvecklas och verka i
3. Bidra till att demokratiska principer upprätthålls.

### **Kommentar**

Kommunikationspolicyn utgör tillsammans med riktlinjer för kommunikation (se nedan) samt grafiska regler kommunens plattform för kommunikation. För att utgöra ett heltäckande stöd i arbetet med kommunikationsfrågor måste de tre dokumenten läsas tillsammans.

## **4.2.6 Riktlinjer för kommunikation**

*Riktlinjer för kommunikation* är antagen av kommunstyrelsen 3 november 2014 och är giltig till och med 2018. I dokumentet anges att kommunens kommunikationsstrateg ansvarar för dokumentets uppföljning och revidering. Efter omorganisation har kommunikationsstrateg ersatts med kommunikationschef som ansvarar för uppföljning och revidering.

Riktlinjer för kommunikation bildar tillsammans med den ovan beskrivna *Kommunikationspolicy* samt *Grafiska regler* den plattform som allt kommunikationsarbete i Ulricehamn kommun har sin utgångspunkt.

I riktlinjerna för kommunikation anges att sociala medier erbjuder en oöverträffad möjlighet till snabb kommunikation med medborgarna och att de ger tillfälle till delaktighet och dialog. Frågor ska besvaras skyndsamt. Riktlinjerna anger även att kommentarer eller inlägg kan vara av sådan art att de ska diarieföras samt att personuppgiftslagen gäller på sociala medier. En organisation som använder sig av sociala medier måste hålla regelbunden uppsikt över publiceringar för att hinna upptäcka kränkande inlägg och skyndsamt ta bort dem. Synpunkter som härrör sig till pågående ärenden vidarebefordras till berörd verksamhet eller hanteras av kommunikationsenheten. Dessa hanteras sedan enligt gällande riktlinjer i form av en skärmdump, d.v.s. en utskrift av en skärmbild som behandlas som en vanlig, fysisk handling.

Riktlinjerna innehåller också en kort beskrivning av lagar som reglerar hanteringen av allmänna handlingar och kommunens kommunikation.

Kommunikationsenheten anger att de nyligen gjort en genomgång för att gallra handlingar som de efter dataskyddsförordningens ikraftträdande inte ansåg sig ha lagligt stöd för att hantera.

### **Kommentar**

Vi noterar att kommunen har antagna riktlinjer för kommunikation som reglerar bland annat sociala medier. Riktlinjerna fastslår att inlägg via sociala medier kan bli allmänna handlingar och att dessa i förekommande fall ska hanteras enligt samma riktlinjer som övriga allmänna handlingar.

## **4.3 Kommunstyrelsen som arkivmyndighet**

Inom kommunala myndigheter ska det, enligt Arkivlagen § 7, finnas en arkivmyndighet som ansvarar för att myndigheten fullgör sina skyldigheter enligt arkivlagens tredje till sjätte paragrafer.

Kommunens arkivreglemente fastslår att kommunstyrelsen är arkivmyndighet i Ulricehamns kommun.

## Ulricehamns kommun

Granskning av kommunens kommunikations- och dokumentationshantering

2017-10-03

Kommunstyrelsen har upprättat arkivreglemente, arkivbeskrivning och arkivförteckning. Arkivbeskrivningen samt arkivförteckningen har inte uppdaterats sedan 2012.

Kanslifunktionen har relativt nyligen anställt en arkivarie som inte har hunnit se över samtliga delar av arkivstrukturen. Arkivarien har besökt några av kommunens närarkiv där det enligt denne är olika nivåer avseende ordning i arkiven och arbete i arkiven. Vissa verksamheter har bra ordning i sina närarkiv och följer gallringsplaner medan andra verksamheter behöver mera hjälp för att få arkiven i ordning.

Enligt intervjuerna har kommunstyrelsen inte genomfört återkommande inspektioner av övriga verksamheters arkiv eller deras arbete med dokumenthantering. Uppfattningen hos kanslifunktionen är att verksamheterna i kommunen inte följer dokumenthanteringsplanen regler om exempelvis gallring och leverans av handlingar till centralarkivet. Detta leder enligt intervjuerna bland annat till att handlingar ligger kvar ute i verksamheterna.

Kommunjuristen håller interna utbildningar för berörda medarbetare kring dokumenthantering, diarieföring offentlighet och sekretess etc. Kommunen har även använt sig av extern utbildare för personalen. Vid införandet av den nya dokumenthanteringsplanen kommer medarbetarna informeras om förändringar.

Kommunstyrelsen ansvarar som arkivmyndighet för kommunens centralarkiv beläget i en fastighet fristående från kommunhuset. Enligt de intervjuade pågår arbete med ett nytt centralarkiv. Vid granskningstillfället angavs hösten 2018 som tänkt byggstart med inflyttning våren 2019. Nuvarande arkiv är inte tillgängligt för personer med funktionsnedsättning på grund av bland annat en trappa utan hiss. Centralarkivet är inte öppet för allmänheten.

Det saknas ingång till handlingarna i arkivet som är tillgängliga för allmänheten. Varken dokumenthanteringsplan eller arkivförteckning finns tillgänglig på kommunens webbplats.

### **Kommentar**

Vi noterar att kommunstyrelsen har upprättade dokument enligt arkivlagen, men att dessa inte är aktuella.

Enligt intervjuade personer har kommunstyrelsen inte fullgjort sina uppgifter som arkivmyndighet, exempelvis inspektioner av övriga kommunala organs arkiv eller arbete med dokumenthantering. Det är värt att notera att en kommunarkivarie har anställts bland annat för att komma tillrätta med denna brist.

Vi noterar att kommunens centralarkiv är omodernt och inte tillgängligt för kommunens invånare.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att säkerställa att arkivreglemente, arkivbeskrivning och arkivförteckning upprättas för samtliga verksamheter samt att dessa uppdateras minst en gång per mandatperiod eller vid behov.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att fullgöra sina skyldigheter som arkivmyndighet genom återkommande inspektioner. Kommunstyrelsen bör upprätta en planering för dessa tillsynsbesök.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att tillgängliggöra centralarkivets handlingar för allmänheten genom allmänna öppettider samt tillgängliggörande av arkivförteckning.

## 4.4 Utlämnande av allmän handling

Utlämnande av allmän handling regleras framförallt i Tryckfrihetsförordningens (TF) andra kapitel. Rätten att ta del av en allmän handling får begränsas endast om det är påkallat med anledning av:

- rikets säkerhet eller förhållande till annan stat,
- rikets centrala finanspolitik, penningpolitik eller valutapolitik,
- myndighets verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn,
- intresset att förebygga eller beivra brott,
- det allmännas ekonomiska intresse,
- skyddet för enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden,
- intresset att bevara djur- eller växtart

Har handlingen begärts ut på plats gäller TF 2 kap § 12 som säger att handlingarna ska lämnas ut "genast eller så snart det är möjligt". Har man istället begärt att kopior av handlingen ska skickas till en, exempelvis via mail, gäller TF 2 kap § 13 som säger att en sådan begäran ska hanteras skyndsamt. Med *skyndsamt* förstås enligt JO i allmänhet samma dag. Viss fördröjning är acceptabel om myndigheten måste ha tid på sig för att avgöra om handlingen kan lämnas ut eller ej. Att myndigheten saknar personal på plats är inte en godtagbar anledning att inte lämna ut handlingar.

Av genomförda intervjuer framkommer att kanslifunktionen vid kommunledningsstaben tagit fram en handledning för hantering av utlämnande av allmän handling.

Ulricehamns kommun har inget externt diarium, dvs. ett diarium som är tillgängligt för allmänheten via webben. Media samt medborgare kan däremot prenumerera på listor över de handlingar som registrerats under senaste veckan och begära ut dem i vanlig ordning. Kommunen har inte heller någon arkivförteckning som är allmänt tillgänglig och uppdaterad vilket skulle kunna ge intresserade en sökingång i kommunens handlingar.

### 4.4.1 Stickprov

För att testa förvaltningens hantering av allmänhetens begäran om att ta del av allmänna handlingar har vi via mail begärt ut allmänna handlingar från kommunstyrelsens samt sektor miljö och samhällsbyggnads respektive diarium. Resultatet presenteras nedan i tabell.

Vi har via fem fingerade e-postadresser begärt ut handlingar vid sammanlagt femton tillfällen.

Vid tolv tillfällen fick vi svar med begärd handling bifogad samma dag eller dagen efter.

Vid två tillfällen fick vi ett omedelbart svar om att vår begäran hänvisats till en annan enhet. Vid dessa tillfällen fick vi senare ett svar med korrekt handling.



## Ulricehamns kommun

Granskning av kommunens kommunikations- och dokumentationshantering

2017-10-03

Vid ett tillfälle har vår begäran om att ta del av en handling lämnats utan något svar.

Instans	Förfrågan	Svar
KS	18-05-30	18-05-30
KS	18-05-06	18-05-06
SMB	18-05-30	18-05-30, 18-06-04
KS	18-05-31	18-05-31
SMB	18-05-31	18-05-31, 18-06-04, 18-06-12
SMB	18-06-04	18-06-04
KS	18-06-04	18-06-04
KS	18-06-05	18-06-05
KS	18-06-08	18-06-08
SMB	18-06-08	18-06-08
SMB	18-06-13	ej svar
KS	18-06-13	18-06-14
KS	18-06-13	18-06-14
KS	18-06-28	18-06-29
KS	18-06-28	18-06-29

### **Kommentar**

Vi konstaterar att kommunen i 12 av 15 tillfällen (80 %) besvarat vår begäran samma dag eller dagen efter. Vid ett tillfälle har vår begäran lämnats helt utan kommentar.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att säkerställa att förvaltningarna följer lagens krav om skyndsamhet vid utlämnande av allmänna handlingar.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att överväga att publicera kommunens diarium på webbplatsen i syfte att underlätta för allmänheten att söka efter och begära ut allmänna handlingar.

## **4.5 Sociala medier**

Ulricehamn har en central kommunikationsavdelning som ansvarar för kommunens centrala Twitter- och Facebookkonto. Enligt kommunikationsfunktionen är det främst Facebookkontot de är aktiva på.

I den mån verksamheterna har egna sociala medie-konton, ansvarar respektive chef för att hanteringen följer kommunens riktlinjer och anvisningar. Den kommunikation som sker på verksamheternas sociala medier, är chef ansvarig för. Kommunikationsfunktionen är däremot alltid med som stöd när verksamheten vill starta och har också ett slags controllerfunktion.

Handlingar som inkommer till kommunen via sociala medier ska hanteras enligt samma regler och anvisningar som handlingar via övriga kanaler in till kommunen. Detta anges i dokumentet "Riktlinjer för kommunikation"

## 5 Sammanfattning och rekommendationer

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att kommunens rutiner för att säkerställa att kommunikation- och dokumenthantering sker på ett tillfredställande sätt samt att allmänhetens rätt att ta del av allmänna handlingar säkerställs har brister. Granskningen visar att kommunstyrelsen inte har fullgjort sin tillsynsplikt gentemot övriga kommunala organ i enlighet med arkivförordningen.

### 5.1 Svar på revisionsfrågorna

#### 5.1.1 Fullgör kommunstyrelsen sin skyldighet som arkivmyndighet?

Vår bedömning är att kommunstyrelsen inte fullgör sin skyldighet som arkivmyndighet. Kommunstyrelsen har inte säkerställt att dokumentation i enlighet med arkivlagen, arkivbeskrivning och arkivförteckning, är uppdaterade och aktuella.

#### 5.1.2 Utövas tillsyn över att övriga kommunala organ såsom exempelvis individnämnden och samverkansnämnd miljö fullgör sina skyldigheter?

Vår bedömning är att kommunstyrelsen brister i sin tillsyn av övriga kommunala organ.

#### 5.1.3 Efterlever kommunens förvaltningar befintliga rutiner för kommunikation och dokumentation?

Vår bedömning är att kommunens förvaltningar i huvudsak efterlever rutiner för dokumenthantering.

#### 5.1.4 Är diarium och arkiv organiserade på ett ändamålsenligt sätt och tillgängligt för allmänheten?

Vår bedömning är att diarium och arkiv är organiserade på ett i huvudsak ändamålsenligt sätt. Tillgängligheten för allmänheten kan förbättras på flera sätt, bland annat genom att publicera kommunens diarium på kommunens webbplats samt införa besökstider för centralarkivet.

#### 5.1.5 Bedrivs utbildning för berörd personal och förtroendevalda i frågor avseende offentlighet, sekretess och arkivering?

Vår bedömning är att kommunstyrelsen utbildar berörd personal avseende offentlighet, sekretess och arkivering, dels i egen regi, dels med hjälp av externa utbildare.

#### 5.1.6 Säkerställs allmänhetens rätt att ta del av allmänna handlingar?

Vår bedömning är att allmänhetens rätt att ta del av allmänna handlingar kan förbättras. Kommunens arkivbeskrivning finns inte tillgänglig för allmänheten på exempelvis kommunens webbplats, centralarkivet saknar öppettider för allmänheten och kommunen har inget publikt diarium där allmänheten kan söka handlingar.



**Ulricehamns kommun**

Granskning av kommunens kommunikations- och dokumentationshantering

2017-10-03

## 5.2 Rekommendationer

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- säkerställa att förvaltningarna följer lagens krav om skyndsamhet vid utlämnande av allmänna handlingar.
- säkerställa att arkivreglemente, arkivbeskrivning och arkivförteckning upprättas för samtliga verksamheter samt att dessa uppdateras minst en gång per mandatperiod eller vid behov.
- fullgöra sina skyldigheter som arkivmyndighet genom återkommande inspektioner. Kommunstyrelsen bör upprätta en planering för dessa tillsynsbesök.
- tillgängliggöra centralarkivets handlingar för allmänheten genom allmänna öppettider samt tillgängliggörande av arkivförteckning.
- säkerställa att arkivförteckningen revideras samt att en struktur för att hålla förteckningen uppdateras tas fram.
- överväga att publicera kommunens diarium på webbplatsen i syfte att underlätta för allmänheten att söka efter och begära ut allmänna handlingar.

KPMG AB

Eva From  
*Auktoriserad revisor*  
*Certifierad kommunal revisor*

Jesper Wigh  
*Verksamhetsrevisor*

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument.

Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.