



Till

Styrelsen för Högsby Energi AB

För kännedom till

Kommunfullmäktige

Kommunstyrelsen

Granskning av tillämpning av offentlighetsprincipen

På uppdrag av oss har PwC granskat tillämpningen av offentlighetsprincipen vid Högsby Energi AB.

Vi bifogar rapport över granskningen och instämmer i den revisionella bedömningen. Vi bedömer att Högsby Energi AB inte har en ändamålsenlig hantering av allmänna handlingar. Vi grundar vår bedömning på att allmänna handlingar inte hanteras enligt krav i lagstiftningen, att bolaget saknar rutiner för registrering och diarieföring, att beslut om nekande av utlämnande av allmän handling inte har delegerats och att det finns brister i bolagets arkivhantering.

Vi överlämnar rapporten till styrelsen för handläggning. Lekmannarevisorerna emotser ett svar på planerade åtgärder senast den 11 maj 2014. Rapporten lämnas till kommunfullmäktige och kommunstyrelsen för kännedom.

Lekmannarevisorerna i Högsby Energi AB


Lars Axetun


Eva Kennedy

Revisionsrapport

Lekmannarevision – Tillämpning av offentlighets- principen

Högsby Energi AB

Lisa Åberg

Mars 2014

Innehållsförteckning

1.1.	Bakgrund	1
1.2.	Revisionsfråga	1
1.2.1.	Revisionskriterier	1
1.3.	Metod.....	1
2.1.	Lagens krav på hanteringen av allmänna handlingar	2
2.2.	Arkivlagen.....	3
3.1.	Ansvar och organisation.....	5
3.2.	Posthantering	5
3.3.	Diarieföring/registrering.....	5
3.3.1.	Utlämnande av allmän handling.....	6
3.4.	Arkivhantering.....	6
4.1.	Revisionskriterier	7

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Sedan 1995 omfattas även helägda kommunala bolag av offentlighetsprincipen. Rätten att ta del av allmänna handlingar gäller därför hos aktiebolag, handelsbolag, ekonomiska föreningar och stiftelser i vilka kommunen utövar ett rättsligt bestämmande inflytande, t.ex. innehar mer än hälften av aktierösterna. I delägda kommunala bolag, där det privata ägandet dominerar, är kommunen enligt kommunallagen skyldiga att verka för insyn.

Lekmannarevisorerna i Högsby Energi AB har utifrån en bedömning av väsentlighet och risk funnit det angeläget att granska tillämpningen av offentlighetsprincipen vid Högsby Energi AB. Granskningen har genomförts av Lisa Åberg inom PwC.

1.2. Revisionsfråga

Granskningen syftar till att besvara följande revisionsfråga:

Bedriver bolaget en ändamålsenlig hantering av allmänna handlingar?

1.2.1. Revisionskriterier

Revisionsfrågan kommer att besvaras utifrån följande revisionskriterier:

- Hanteras handlingar enligt de grunder som gäller för allmänna handlingars offentlighet i tryckfrihetsförordningen och offentlighets- och sekretesslagen?
- Vad säger gällande ägardirektiv/ägaranvisning om bolagets hantering av allmänna handlingar?
- Finns styrelsebeslut angående delegering till lämplig befattningshavare av utlämnande av allmänna handlingar?
- Finns ändamålsenliga rutiner för registrering och diarieföring?
- Uppfyller företagens rutiner för arkivering reglerna i arkivlagen?

1.3. Metod

Granskningen har genomförts genom intervjuer och dokumentstudier. Intervjuer har gjorts med ordförande i bolaget, VD och ekonomiansvarig. Vidare har dokument såsom bolagsordning, ägardirektiv, kommunens bolagspolicy och kommunens arkivreglemente gått igenom.

Rapporten har sakavstämts av....

2. Regelverk

2.1. Lagens krav på hanteringen av allmänna handlingar

Det grundläggande regelverket för hanteringen av bolagets allmänna handlingar utgörs av tryckfrihetsförordningen och offentlighets- och sekretesslagens regler om allmänna handlingar. Med handling avses i tryckfrihetsförordningen en framställning i skrift eller bild samt en upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med hjälp av tekniskt hjälpmedel. Detta innebär att med handling avses såväl pappershandlingar som e-post, sms, inlägg och kommentarer på sociala medier, cookiefiler, e-postloggar, cd-skivor etc.

Enligt tryckfrihetsförordningen krävs två uppfyllda kriterier för att en handling ska anses som allmän. Dels ska handlingen förvaras hos myndigheten, dels ska den vara inkommen till eller upprättad hos myndigheten. Bara för att en handling är allmän betyder det inte att den är offentlig. En allmän handling kan också vara sekretessbelagd vilket innebär att den är hemlig. Med myndighet avses i detta avseende kommunens nämnder och helägda bolag.

Begreppet "förvarad hos myndigheten" innebär att handlingen ska finnas tillgänglig hos myndigheten. Datalagrad information anses förvarad när myndigheten har tillgång till den enligt ordinarie rutiner och med de ordinarie tekniska hjälpmedel som myndigheten använder.

Med begreppet "inkommen" menas att en handling är inkommen till myndigheten när den har anlänt dit eller när behörig befattningshavare har tagit emot den. En handling kan komma in på flera olika sätt såsom med den ordinarie postgången, per fax, läggas i myndighetens brevkast, komma till den elektroniska brevlådan eller lämnas i receptionen eller överlämnas till tjänsteman eller förtroendevald. Inget krav finns på att tjänstemannen måste befinna sig i myndighetens lokaler.

När en handling anses upprättad, är enligt tryckfrihetsförordningen, beroende av dess sammanhang och syfte. När en handling skickas iväg till någon utanför den egna myndigheten, d.v.s. expedieras, anses den upprättad. De handlingar som inte expedieras anses upprättade när ärendet dit de hör slutligt behandlats hos myndigheten. Upprättade handlingar som inte tillhör ett ärende anses upprättade när de undertecknats av en tjänsteman på myndigheten eller på annat sätt färdigställts.

Offentlighets- och sekretesslagen slår fast att allmänna handlingar ska registreras utan dröjsmål. Registrering kan ske på olika sätt – såsom diarieföring, objektsregistrering eller systematisk förvaring. Syftet med registreringen är att hålla ordning på myndighetens handlingar för att kunna ge allmänheten möjlighet att ta del av dem. Utan registreringen blir offentlighetsprincipen svår att omsätta i praktiken. Lagen talar endast om att registrera allmänna handlingar. Ofta används ordet diarieföring synonymt med ordet registrera, trots att diarieföring är ett sätt att

registrera handlingar på. I praktiken behöver en del av bolagens allmänna handlingar inte diarieföras eftersom det anges undantag. Exempel på sådana undantag är handlingar av uppenbart ringa betydelse för verksamheten samt handlingar som hålls ordnade så att de utan svårighet kan återfinnas, s.k. systematisk förvaring. Systematiskt förvarade handlingar måste dock hållas så väl ordnade att det utan svårighet går att avgöra vad som har inkommit eller upprättats. Detta innebär att en ovillkorlig registreringsskyldighet endast gäller för handlingar som innehåller sekretesskyddade uppgifter. För att en uppgift ska skyddas av sekretess krävs stöd i lag.

Enligt offentlighets- och sekretesslagen ska följande uppgifter framgå av registret för en diarieförd handling:

- datum då handlingen kom in eller upprättades
- en unik beteckning i form av diarienummer eller annan beteckning
- avsändare eller till vem den har skickats
- i korthet vad handlingen rör.

Utöver bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen finns också bestämmelser om registrering i arkivlagen som bl.a. stadgar att myndigheterna vid registrering av allmänna handlingar ska ta vederbörlig hänsyn till dess betydelse för en ändamålsenlig arkivvård.

De olika typer av handlingar som återfinns inom myndigheten bör redovisas i en dokumenthanteringsplan. En dokumenthanteringsplan fungerar som en katalog där alla handlingar som förekommer på ett kontor är medtagna. I lagen finns inga krav på att myndigheten ska ha en dokumenthanteringsplan, men ofta stadgar arkivreglementet att en dokumenthanteringsplan ska upprättas av varje myndighet. Dokumenthanteringsplanen är en förutsättning för att respektive myndighet ska kunna leva upp till lagstiftningens krav.

2.2. Arkivlagen

Arkivlagen (1990:782) utgår från bestämmelser i tryckfrihetsförordningen och från offentlighetsprincipen. I arkivlagen fastläs att myndigheternas arkiv är en del av det nationella kulturarvet och att arkiven ska bevaras, hållas ordnade och vårdas så att de tillgodoser rätten att ta del av allmänna handlingar, tillgodoser behovet av information för rättskipning och förvaltningen samt forskningens behov. Arkivvården i kommunen är inte enbart en angelägenhet för den centrala arkivfunktionen. Ansvaret är fördelat mellan fullmäktige, kommunens arkivmyndighet och respektive myndighet. Fullmäktige får meddela föreskrifter om arkivvården enligt arkivlagens 16 §.

I arkivlagens 4-6 §§ preciseras nämndernas och styrelsernas ansvar för arkivvården. Enligt lagen åligger det myndigheterna att vid registrering av allmänna handlingar ta vederbörlig hänsyn till dess betydelse för en ändamålsenlig arkivvård, vid framställningen av handlingar använda materiel och metoder som är lämpliga med

hänsyn till behovet av arkivbeständighet. Vidare ska myndigheten organisera sitt arkiv på ett sådant sätt att rätten att ta del av allmänna handlingar underlättas. Dessutom åligger det 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. Det är även myndighetens uppgift att se till att skydda arkivet mot förstörelse, skada, tillgrepp och obehörig åtkomst, avgränsa arkivet genom att fastställa vilka handlingar som ska vara arkivhandlingar samt verkställa föreskriven gallring i arkivet.

Enligt gällande arkivreglemente för Högsby kommun ska samtliga myndigheter, inklusive de kommunala bolagen, upprätta en arkivbeskrivning och en arkivförteckning samt i samråd med kommunarkivet upprätta en dokumenthanteringsplan.

3. Iakttagelser

3.1. Ansvar och organisation

Högsby Energi AB är ett kommunalt bolag som bedriver produktion, distribution och handel med fjärrvärme inom Högsby kommun. Bolagets VD är anställd på halvtid och en inhyrd redovisningskonsult fungerar som ekonomiansvarig. Redovisningskonsulten är på plats på bolaget cirka 1-2 dagar i veckan.

3.2. Posthantering

Sedan år 2012 har bolaget en egen postadress, tidigare gick bolagets post till kommunen och vidarebefordrades med internpost. Ekonomiansvarig eller VD tar hand om den inkommande posten. All post öppnas. Posten består främst av leverantörsfakturor, besiktningsprotokoll, reklam och kursinbjudningar. Det finns ingen rutin att ankomststämpla den inkommande posten. I semesterstider är bolagets kontor inte bemannat varje dag, däremot går VD att nås på telefon. Sommaren 2013 fungerade ordföranden i bolaget som en arbetande ordförande och hade då ansvaret att finnas tillgänglig via telefon.

Bolagets officiella, elektroniska brevlåda, hogsby.energi@info.se, hanteras av VD. Endast VD har tillgång till den. De inkommande handlingarna består främst av handlingar av mindre vikt som reklam, men enligt de intervjuade kan det också förekomma meddelanden från kunder. Det händer att ordföranden får e-post som rör bolaget till sin privata e-postadress. Ordföranden har som rutin att vidarebefordra den e-posten till infoadressen. Enligt de intervjuade är det främst via telefon som bolaget kontaktas. Felanmälan till bolaget kan endast göras via telefon.

Det finns ingen dokumenterad rutin för bolagets posthantering. Det framgår inte av bolagsordningen eller av ägardirektivet för Högsby Energi AB att allmänheten har rätt att ta del av handlingar hos bolaget enligt de grunder som gäller för allmänna handlingars offentlighet i 2 kap tryckfrihetsförordningen.

3.3. Diarieföring/registrering

Högsby Energi AB har inget diarium. Det sker ingen registrering av in- och utgående handlingar vid Högsby Energi AB. Styrelseprotokollen med bilagda handlingar förvaras i en pärm. Det förekommer att bilagda handlingar omfattas av sekretess. Styrelseprotokollen överlämnas också till kommunen och enligt de intervjuade diarieförs protokollen i kommunstyrelsens diarium. Ekonomiansvarig förvarar "viktigare" handlingar i en pärm. I denna finns t.ex. bolagsordning och ägardirektiv. I en särskild pärm i ett kassaskåp på bolaget förvaras avtal. Bolagets ekonomihandlingar förvaras redovisningskonsulten på redovisningsbyrån.

Eftersom bolaget saknar diarium har inte något stickprov kunnat genomföras.

3.3.1. Utlämnande av allmän handling

Enligt de intervjuade har det aldrig förekommit någon begäran att ta del av allmän handling vid bolaget. Beslut om att neka utlämnande av allmän handling har inte delegerats, vilket innebär att styrelsen måste fatta ett sådant beslut.

3.4. Arkivhantering

Högsby Energi saknar arkiv. På bolagets kontor förvaras äldre ekonomihandlingar i vanliga skåp. I ett brandsäkert kassaskåp förvaras avtal. Övriga handlingar förvaras i pärmar i bokhyllor. Det sker ingen specifik arkivhantering vid bolaget.

Högsby Energi AB saknar dokumenthanteringsplan liksom arkivbeskrivning och arkivförteckning.

4. *Revisionell bedömning*

Vi bedömer att Högsby Energi AB inte har en ändamålsenlig hantering av allmänna handlingar. Vi grundar vår bedömning på att allmänna handlingar inte hanteras enligt krav i lagstiftningen, att bolaget saknar rutiner för registrering och diarieföring, att beslut om nekande av utlämnande av allmän handling inte har delegerats och att det finns brister i bolagets arkivhantering.

Nedan utvecklar vi bedömningen utifrån gällande revisionskriterier.

4.1. *Revisionskriterier*

Hanteras handlingar enligt de grunder som gäller för allmänna handlingars offentlighet i tryckfrihetsförordningen och offentlighets- och sekretesslagen?

Vi bedömer att bolagets handlingar inte hanteras enligt de grunder som gäller för allmänna handlingars offentlighet, då syftet med registreringen är att hålla ordning på myndighetens handlingar för att kunna ge allmänheten möjlighet att ta del av dem. Då bolaget saknar diarium och rutin för att registrera handlingar bedömer vi att det inte medges att handlingar enkelt kan återsökas. Vi konstaterar att det hos bolaget förekommer handlingar som omfattas av sekretess. Enligt lagstiftningen finns en ovillkorlig registreringskyldighet för handlingar som omfattas av sekretess. Vi bedömer att bolaget snarast behöver inrätta ett diarium för registrering av allmänna handlingar. I diariet ska för varje handling registreras datum då handlingen kom in eller upprättades, diarienummer, avsändare eller mottagare och i korthet vad handlingen rör.

Vi konstaterar att det förekommer att bolagets kontor periodvis i semestertider är obemannat. Vi bedömer att bolaget bör se till att det möjliggörs att allmänna handlingar kan tas emot och registreras hos bolaget liksom att framställningar om att få ta del av allmänna handlingar ska kunna tas emot av bolaget alla helgfria vardagar. Vidare bör fler än en person ha tillgång till bolagets officiella e-postbrevlåda.

Vi anser att in- och utgående handlingar bör ankomststämplas så att det tydligt framgår vilket datum handlingen kom in eller upprättades eftersom det är viktigt för myndigheten att kunna visa vilket datum som en skrivelse blir allmän handling.

Vad säger gällande ägardirektiv/ägaranvisning om bolagets hantering av allmänna handlingar?

Vi konstaterar att varken gällande ägardirektiv eller gällande bolagsordning reglerar allmänhetens rätt att ta del av bolagets allmänna handlingar.

Finns styrelsebeslut angående delegering till lämplig befattningshavare av utlämnande av allmänna handlingar?

Vi noterar att beslut om att neka utlämnade av allmän handling inte har delegerats. För att effektivisera hanteringen av allmänna handlingar rekommenderar vi att VD-instruktionen kompletteras med en sådan delegation.

Finns ändamålsenliga rutiner för registrering och diarieföring?

Vi konstaterar att Högsby Energi AB saknar rutiner för registrering och diarieföring då bolaget saknar diarium och det inte sker någon registrering av allmänna handlingar.

Uppfyller företags rutiner för arkivering reglerna i arkivlagen?

Vi bedömer att bolaget behöver upprätta en arkivbeskrivning och arkivförteckning enligt arkivlagens krav. Vidare behöver bolagets styrelse upprätta och fastställa en dokumenthanteringsplan med gallringsfrister som ger rätt att gallra allmänna handlingar. Avslutningsvis bedömer vi att bolaget bör se till att allmänna handlingar förvaras på ett betryggande sätt utan risk för förstörelse, skada, tillgrepp och obehörig åtkomst.

2014-03-11

Lisa Åberg

Projektledare

Caroline Liljebjörn

Uppdragsledare