



Till

Styrelsen för Högsby Bostads AB

För kännedom till

Kommunfullmäktige

Kommunstyrelsen

Granskning av tillämpning av offentlighetsprincipen

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

Vi bifogar rapport över granskningen och instämmer i den revisionella bedömningen. Vi bedömer att Högsby Bostads AB inte fullt ut har en ändamålsenlig hantering av allmänna handlingar. Vi grundar vår bedömning på att bolagets allmänna handlingar inte fullt ut hanteras enligt gällande krav i lagstiftning, att rutinerna för diarieföring och registrering behöver förbättras 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 Bostads AB


Tore Carlsson


Mats Persson

Revisionsrapport

Lekmannarevision - Tillämpning av offentlighets- principen

Högsby Bostads 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 |

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 Bostads AB har utifrån en bedömning av väsentlighet och risk funnit det angeläget att granska tillämpningen av offentlighetsprincipen vid Högsby Bostads 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 företagets rutiner för arkivering reglerna i arkivlagen?

1.3. Metod

Granskningen har genomförts genom intervjuer och dokumentstudier. Intervjuer har gjorts med bolagets VD och fastighetsförvaltare. Vidare har dokument såsom bolagsordning, ägardirektiv, kommunens bolagspolicy och kommunens arkivreglemente gått igenom.

Rapporten har sakavstämts av fastighetsförvaltaren.

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 registreringskyldighet 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 Bostads AB är ett kommunalt bolag som bedriver uthyrning av lägenheter och lokaler i Högsby samhälle. Bolaget har två anställda, varav en heltidsanställd fastighetsförvaltare och en VD på 10 % av en heltid. Fastighetsskötsel köps från Östra Smålands Kommunalteknikförbund. I dagsläget köper bolaget vissa administrationstjänster från Högsby kommun på ca 20 % av en heltid. Från och med april år 2014 kommer bolaget att ha en administratör anställd på 40 % av en heltid istället för att köpa tjänster. Bolagets kontor finns i Misteln.

3.2. Posthantering

Posten till Högsby Bostads AB går via kommunen och anländer till bolaget på förmiddagen. Fastighetsförvaltaren tar hand om den inkommande posten. All post öppnas och ankomststämplas. VD har lämnat en muntlig fullmakt för öppnande av hans personadresserade post. Posten består främst av reklam, inskannade fakturor från kommunen, förfrågningar om lägenheter och kontrakt. Vid planerad och oplanerad frånvaro får bolaget hjälp från administratören på kommunkontoret med posthanteringen. I semestertider går fastighetsförvaltaren in och bryter semestern för att hanteringen ska fungera.

Bolagets officiella, elektroniska brevlåda, hogsby.bostads@hogsby.se, hanteras av fastighetsförvaltaren. I dagsläget är det endast fastighetsförvaltaren som har tillgång till den e-postbrevlådan, men på sikt ska även den nya administratören ha det. E-posten till bolagsbrevlådan består främst av handlingar av mindre vikt som reklam, kursinbjudningar och informationsmeddelanden. Det kan även förekomma tilldelningsbeslut samt synpunkter från hyresgäster. Sedan år 2012 finns ett separat system för felanmälan. Av intervjuerna framkommer att bolaget planerar att införa Facebook som ytterligare ett sätt att kommunicera med hyresgäster och allmänhet.

Det finns ingen dokumenterad rutin för bolagets posthantering. Det framgår inte av bolagsordningen eller av ägardirektivet för Högsby Bostads 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 Bostads har inget regelrätt diarium. Från och med år 2012 använder bolaget ett elektroniskt verksamhetssystem som heter Summarum. I systemet skannas alla handlingar in som rör fastigheterna och verksamheten i bolaget. I praktiken innebär detta att även handlingar som kommer med inkommande papperspost och e-post kan skannas in i systemet. Det går också att vidarebefordra e-post till systemet. Någon egentlig registrering av handlingar sker inte i systemet, det vill säga att det för varje handling registreras datum då handlingen kom in eller upprättades, diarienummer, avsändare eller mottagare och i korthet vad handlingen rör.

Alla handlingar som finns inskannade i systemet förvaras också i original i pärmar. Systemet har en sökfunktion och det går enkelt att återfinna handlingar som hör till en viss fastighetsbeteckning eller lägenhet. Systemet medger dock inte att ärenden kan byggas och det är exempelvis svårt att söka fram förteckningar över vilka handlingar som lades in i systemet en viss dag.

Av intervjuerna framkommer att bolaget, genom införandet av Summarum, ville minska sårbarheten i bolagets dokumenthantering. Enligt de intervjuade ska tre personer på sikt ha åtkomst till systemet. I dagsläget är det främst fastighetsförvaltaren som arbetar i systemet.

Merparten av bolagets handlingar från och med 2012 finns digitalt i verksamhetssystemet Summarum. Styrelseprotokoll med bilagda handlingar förvaras i pärmar, liksom övriga handlingar före år 2012. Handlingar till respektive hyresobjekt förvaras i hängmappar utifrån fastighetsbeteckning. Hängmapparna förvaras i ett låst arkivskåp. Det är oklart om skåpet är brandklassat. Styrelseprotokollen med handlingar förvaras i brandklassat dokumentskåp.

Eftersom verksamhetssystemet inte registrerar handlingar som i ett diarium har inte något stickprov kunnat genomföras.

3.3.1. Utlämnande av allmän handling

Av intervjuerna framkommer att det en gång har förekommit en förfrågan om att ta del av allmän handling hos Högsby Bostads AB. Den begärda handlingen kunde lämnas ut. Beslut om att neka ett utlämnande av allmän handling har delegerats till VD.

3.4. Arkivhantering

Högsby Bostads AB har ett eget arkiv i källaren i en fastighet på Ringvägen. Arkivet saknar arkivförteckning och arkivbeskrivning. Bolaget har inte heller upprättat någon dokumenthanteringsplan. Av intervjuerna framkommer att fastighetsförvaltaren på regelbundna intervall arkivlägger handlingar i arkivboxar och flyttar över till arkivet på Ringvägen. Vidare framkommer att det i bolagets arkiv förekommer äldre, historiskt intressanta arkivhandlingar som t.ex. styrelseprotokoll från slutet på 1940-talet. En del av de äldre handlingarna har fastighetsförvaltaren skannat in.

4. *Revisionell bedömning*

Vi bedömer att Högsby Bostads AB inte fullt ut har en ändamålsenlig hantering av allmänna handlingar. Vi grundar vår bedömning på att bolagets allmänna handlingar inte fullt ut hanteras enligt gällande krav i lagstiftning, att rutinerna för diarieföring och registrering behöver förbättras 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 fullt ut 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.

Vi noterar med tillfredsställelse att bolaget har upprättat en samlad dokumenthantering i verksamhetssystemet Summarum. Vi bedömer dock att systemet inte kan jämföras med ett diarium då någon egentlig registrering av handlingar inte sker i systemet, det vill säga att det för varje handling registreras datum då handlingen kom in eller upprättades, diarienummer, avsändare eller mottagare och i korthet vad handlingen rör. Vidare är det inte möjligt att "bygga" ärenden i systemet. Vi bedömer att bolaget bör undersöka möjligheten att kunna diarieföra in- och utgående handlingar i kronologisk ordning i verksamhetssystemet.

Enligt vår bedömning är det positivt att bolaget vidtagit åtgärder för att minska sårbarheten i posthanteringen och dokumenthanteringen vid bolaget.

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 med tillfredsställelse att beslut om att neka utlämnande av allmän handling har delegerats till VD, då detta möjliggör en effektiv hantering.

Finns ändamålsenliga rutiner för registrering och diarieföring?

Vi bedömer att Högsby Bostads AB:s rutiner för registrering och diarietföring inte fullt ut är ändamålsenliga då in- och utgående handlingar inte diarietförs i kronologisk ordning i verksamhetssystemet och att det är exempelvis svårt att återsöka handlingar som lagts in i systemet ett visst datum.

Uppfyller företagets rutiner för arkivering reglerna i arkivlagen?

Vi bedömer att bolaget behöver upprätta en arkivbeskrivning och arkivförteckning enligt arkivlagens krav för arkivet på Ringvägen. Vidare behöver bolagets styrelse upprätta och fastställa en dokumenthanteringsplan med gallringsfrister som ger rätt att gallra allmänna handlingar.

Avslutningsvis bedömer vi att bolaget bör överväga att överlämna arkivhandlingar som kan vara av historiskt intresse till kommunarkivet.

2014-03-11

Lisa Åberg
Projektledare

Caroline Liljebjörn
Uppdragsledare