



LUND

Kommunrevisionen

2006-03-22

Kommunstyrelsen
Kommunfullmäktige

Granskning av offentlighet och sekretess

Kommunrevisionen har genomfört en granskning av företagens policy för offentlighet och sekretess. Granskningen innebär också en uppföljning av tidigare genomförd granskning från 2005-02-03.

Vi kan i vår granskning konstatera att tidigare problem avseende ärendehantering har lösts genom tydliggöranden i informationspolicyn om att bolaget lyder under offentlighetsprincipen och vem som har beslutanderätt vid utlämnande av handlingar/ärenden.

Vid tidigare granskning konstaterades också att det inte fanns någon rutin etablerad för när kommunfullmäktige i ägarkommunerna ska beredas möjlighet att ta ställning till frågor av principiell betydelse. Kommunstyrelsen har utarbetat ett förslag till förtydligande av rutinerna, som kommer att behandlas vid ägarsamråd.

I samband med den förra granskningen konstaterades att bolaget arbetat aktivt med policier och styrande dokument. Arbetet med att uppdatera styrdokument har fortsatt under 2005 i syfte att tydliggöra regler/rutiner och ansvarsområden.

Rapporten översänds till Kommunstyrelsen och Kommunfullmäktige för kännedom. Lekmannarevisorn överlämnar granskningen till bolaget för kännedom och åtgärder.

FÖR LUNDS KOMMUNS REVISORER

Per Olsson
Ordförande

Anna-Klara Arvidsson
Vice ordförande

Eva Ekelund Olsson
2:e vice ordförande

Postadress	Besöksadress	Telefon	Fax	e-post
Box 41 221 00 Lund	Stortorget 1	046 - 35 50 00 046 - 35 53 82 046 - 35 57 96	046-35 59 28	komrev@lund.se

Öhrlings

PRICEWATERHOUSECOOPERS 

Rapport

Granskning av offentlighet och sekretess samt uppföljning av tidigare granskning

Kraftringen AB och Lunds Energikoncernen AB

Februari 2006

Mattias Norling

Sven E Rosén, auktoriserad revisor, certifierad kommunal revisor

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
1 Inledning	2
1.1 Bakgrund	2
1.1.1 Lekmannarevisorer	2
1.1.2 Offentlighet och sekretess.....	2
1.2 Uppdraget och koncernorganisation.....	3
1.3 Revisionsfråga	3
1.3.1 Avgränsning.....	4
1.4 Revisionsmetod	4
2 Offentlighet och sekretess	5
3 Uppföljning av tidigare granskning	5
3.1 Policy- och styrdokument.....	6

Bilagor:

Bilaga 1, koncernstruktur

Bilaga 2, ägardirektiv

Sammanfattning

Lunds Energikoncernen arbetar för närvarande aktivt med att implementera ett enhetligt ärendehanteringssystem. På grund av den omfattande omorganisationen i bolaget finns det i dagsläget inte skäl att djupgranska dokumenthanteringen. Det kan konstateras att bolaget har en informationspolicy som klargör att bolaget lyder under offentlighetsprincipen och att de ”ska överträffa kraven genom att betydligt underlätta informationstillgången för både media och allmänhet.”¹ Utöver detta har ett aktivt arbete bedrivits under de senaste åren inom detta område.

Vid tidigare granskning av bolaget konstaterades att det inte fanns någon rutin etablerad för när kommunfullmäktige i ägarkommunerna ska beredas möjlighet att ta ställning till frågor av ”principiell betydelse”. Idag finns en tjänsteskrivelse upprättad för detta ändamål och den ska enligt uppgift beslutas vid ägarsamråd inom en snar framtid. Denna kommer i viss utsträckning tydliggöra rutinerna.

Bolaget arbetar aktivt med policies och styrdokument för verksamheten. Riskpolicyn och informationshandboken som vid senaste granskningen angavs vara under utformning/uppdatering är det fortfarande. Informationspolicy har antagits under 2005, liksom jämställdhets- och mångfaldsplan.

¹ Lunds Energikoncernen, *Informationspolicy*, 2005-03-02.

1 Inledning

1.1 Bakgrund

1.1.1 Lekmannarevisorer

I aktiebolagslagen (10 kap 3-5 §) förklaras lekmannarevisorernas uppgifter.

”Lekmannarevisorn skall granska om bolagets verksamhet sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt och om bolagets interna kontroll är tillräcklig. Granskningen skall vara så ingående och omfattande som god sed vid detta slag av granskning kräver.

Lekmannarevisorn skall följa bolagsstämmans anvisningar, om de inte strider mot lag, bolagsordningen eller god sed.”

Lekmannarevisorn ska efter varje räkenskapsår lämna en granskningsrapport till bolagsstämman. Granskningsrapporten ska lämnas till bolagets styrelse senast tre veckor före bolagsstämman. Granskningsrapporten ska också fogas till den revisionsberättelse som lämnas till fullmäktige av kommunens/landstingets revisorer.

Enligt kommunallagen (9 kap 9 §) har de förtroendevalda revisorerna bland annat till uppdrag att årligen, i den omfattning som följer av god revisionssed, granska all den verksamhet ”som bedrivs inom nämndernas verksamhetsområden. De granskar på samma sätt, *genom de revisorer eller lekmannarevisorer* [vår kursivering] som utsetts i företag enligt 3 kap. 17 och 18 §§, även verksamheten i de företagen.”

Vidare förtydligas uppgifterna: ”Revisorerna prövar om verksamheten sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt, om räkenskaperna är rättvisande och om den interna kontrollen som görs inom nämnderna är tillräcklig.”

Erfarenhet av granskning med inriktning mot ändamålsenlighet liksom av samordnad revision mellan förvaltning och företag finns nu i alla kommuner som bedriver verksamhet även i företag. Goda och föredömliga principer och tillvägagångssätt, en god sed, är under stark utveckling, men ännu inte lika utvecklade som vid revisionen i nämndernas verksamhet. Synsätt, principer och tillvägagångssätt är dock desamma som vid revision av den verksamhet som bedrivs av nämnderna. Revisionsprocessen äger därför motsvarande tillämpning i granskningen av företagen, liksom grundläggande principer om revisorernas förutsättningar samt förhållnings- och arbetssätt.

1.1.2 Offentlighet och sekretess

Sedan 1995 omfattas kommunala företag av offentlighetsprincipen. Det innebär bland annat skyldighet att följa föreskrifterna om allmänna handlingar, handlingsoffentlighet, som återfinns i tryckfrihetsförordningens 2 kap, sekretesslagens 15 kap och arkivlagen. I tryckfrihetsförordningens 2 kap stadgas att allmänna handlingar ska vara offentliga. Här definieras också vad en allmän handling är samt de grundläggande reglerna för utlämnande av allmän handling. Vissa handlingar kan med stöd av sekretesslagen hemlighållas vilket till viss del begränsar insynsrätten.

Den som vill ta del av en allmän handling ska i första hand vända sig till den myndighet (nämnd) som förvarar handlingen. I normala fall är det den myndigheten som prövar om

handlingen kan lämnas ut. För att prövningsförfarandet ska kunna behandlas skyndsamt är det lämpligt att delegera beslutanderätten om utlämnande till förvaltningschef, *bolagsstyrelsen i ett kommunalt företag bör delegera till VD.*

Sekretesslagens 1 kap 9 § fastställer: ”Vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av handlingar hos myndighet skall i tillämpliga delar också gälla handlingar hos aktiebolag, handelsbolag, ekonomiska föreningar och stiftelser där kommuner eller landsting utövar ett rättsligt bestämmande inflytande. Sådana bolag, föreningar och stiftelser skall vid tillämpningen av denna lag jämföras med myndighet.”

I sekretesslagens 15 kap regleras myndigheternas skyldigheter att registrera allmänna handlingar. Här framgår att sekretesskyddade allmänna handlingar ovillkorligen ska registreras samt de offentliga allmänna handlingar som inte kan ordnas på annat sätt utan att det går att avgöra om en handling inkommit eller upprättats.

Lagstiftningen är teknikneutral vilket innebär att det inte har någon betydelse hur handlingar lagras. Alla allmänna handlingar, oavsett om det är traditionella pappershandlingar, e-post, databaser eller andra medier, omfattas av offentlighetsprincipen. Varje myndighet ska organisera sin dokumenthantering så att myndigheten upprätthåller god offentlighetsstruktur. Med det menas bland annat att inte blanda sekretesskyddade handlingar med offentliga, att alla handlingar i ett ärende ska finnas samlade och att ingen okontrollerad gallring sker.

En ökad användning av e-post och IT-stöd har inneburit ett ökat behov av struktur på dokumenthanteringen och att fler personalgrupper behöver utbildning i offentlighetslagstiftningen. Dåliga rutiner för ärenderegistrering och arkivering motverkar offentlighetsprincipen och undergräver allmänhetens rätt till insyn.

1.2 Uppdraget och koncernorganisation

Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB har som sakkunnigt biträde till lekmannarevisorerna i Lunds Energikoncernen AB samt Krafringen AB(LE) erhållit uppdraget att följa upp tidigare granskning av bolaget samt granska koncernens arbete med offentlighet och sekretess.

Krafringen AB är holdingbolaget, i vilket Lunds, Lomma, Eslövs och Hörby kommuner äger samtliga aktier. Detta holdingbolag äger i sin tur samtliga aktier i Lunds Energikoncernen AB. Koncernen är uppdelad i fem arbetsområden: nät, försäljning, produktion, energihandel och service, vilkas verksamheter bedrivs i separata juridiska enheter. (Se Bilaga 1 för utförligare organisationsstruktur)

1.3 Revisionsfråga

Granskningens syfte är att följa upp företagets policy för offentlighet och sekretess samt tidigare genomförd granskning². Granskningens huvuddelar:

² Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB, *Revisionsrapport lekmannarevision*, 2005-02-03.

- Sekretesshantering
- Överensstämmelse med Lunds kommuns riktlinjer och policies
- Aktualiteten på de handlingsplaner som beslutats
- Implementeringen och efterlevandet av dessa
- Uppföljning av nytillkomna handlingsplaner

1.3.1 Avgränsning

Eftersom koncernen genomgår en omfattande omorganisation finns det inte skäl att djupgranska dokument-/ärendehantering för tillfället.

1.4 Revisionsmetod

Granskningen har utförts genom intervjuer med VD för LE samt studier av dokument.

2 Offentlighet och sekretess

Enligt VD-instruktionen för LE är det VD som fattar beslut om utlämnande av bolagshandlingar till allmänheten. ”Allmänheten har enligt Sekretesslagen (1980:100) 1 kap 9 § rätt att på de grunder som anges i 2 kap Tryckfrihetsförordningen ta del av handlingar i bolaget. VD skall, i förekommande fall, fatta beslut om utlämnande av handlingar i bolaget.”³

Det finns i bolaget en informationspolicy som i viss utsträckning behandlar frågan om offentlighet och sekretess. ”Lunds Energikoncernen ska överträffa kraven [i offentlighetsprincipen, vår anmärkning] genom att betydligt underlätta informationstillgången för både media och allmänhet.”⁴ Det finns emellertid ingen policy som specifikt styr hanteringen av handlingar enligt sekretesslagen.

Den nya strukturen inom koncernen gör att det återstår en del arbete med att implementera samma ärendehanteringssystem inom alla områden. På koncernnivå arbetar de idag med att ta fram ett gemensamt system så det blir möjligt att på ett enkelt sätt komma åt dokument inom alla delar av LE. Tidigare har hanteringen av ärenden enligt VD varit relativt ostrukturerad. Eftersom koncernen genomgår en relativt omfattande omorganisation finns det inte anledning att djupgranska dokument-/ärendehanteringen för tillfället.

Tidigare har det funnits en del problem vid hanteringen av ärenden. Problem som delvis har lösts idag genom tydliggöranden gällande informationspolicyn och beslutanderätt vid utlämnande av ärenden/handlingar.

3 Uppföljning av tidigare granskning

I tidigare genomförd granskning konstaterades att de olika ägarkommunernas kommunfullmäktiges möjlighet till ställningstagande ”i beslut som är av principiell beskaffenhet” var otillräckligt preciserad. Det konstaterades att ”det inte finns någon rutin etablerad eller annan vägledning när fullmäktige får information.” Lekmannarevisorerna har påtalat detta för ägarna till bolaget.

En tjänsteskrivelse finns idag som beskriver kommunernas ställningstagande.⁵ I denna fastställs i vilka sammanhang bolaget bör inhämta kommunernas ställningstagande:

- ”Åtgärder av väsentlig art som innebär ny eller ändrad inriktning av bolagets verksamhet.

³ Lunds Energikoncernen, *Instruktion för VD*, antagen 2005-12-07.

⁴ Lunds Energikoncernen, *Informationspolicy*, 2005-03-02.

⁵ Kommunkontoret Lund, Tjänsteskrivelse, *Kraftringen – Lunds Energi AB*, 2005-08-30.

- Ingående av avtal eller vidtagande av åtgärd som kan innebära beaktansvärd negativ inverkan på bolagets övergripande målfrågor eller på annat viktigt intresse i bolagets verksamhet.
- Åtgärd som innebär förändring i delägarkommunernas ägarposition.
- Åtgärd från bolagets sida över vilken det blir aktuellt att delägarkommun eller delägarkommuner skall yttra sig till miljödomstol eller regering enligt miljöbalken.
- Beslut om betydande förändrad verksamhetsomfattning.
- Annan fråga som kan antas vara av principiell eller viktig betydelse för delägarkommunerna.”

Skrivelsen anger också att bolaget i största möjliga mån ska verka för att viktiga frågor behandlas vid de ägarsamråd (mellan ägarkommunerna och bolagsledningen) som genomförs med jämna mellanrum.

Enligt VD ska tjänsteskrivelsen diskuteras i ägarsamrådet och beslutas inom en snar framtid. Inga ändringar har enligt uppgift gjorts av ägardirektiven (se bilaga 2)

3.1 Policy- och styrdokument

I den tidigare granskningen konstaterades att LE arbetar aktivt med policies och styrande dokument. Detta arbete har enligt uppgift fortsatt. Policies/styrdokument som uppdateras sedan föregående granskning är: informationspolicy, jämställdhets- och mångfaldsplan, affärsplan samt etiska riktlinjer (krav enligt svensk kod för bolagsstyrning). Även VD-instruktioner och arbetsordning för styrelsen har anpassats till svensk kod för bolagsstyrning och fastställts av bolagets styrelse i december 2005. Policies/styrdokument som fortfarande är under uppdatering är: riskpolicy, informationshandbok (informationspolicy finns).

Antagna av styrelsen:

- Riskpolicy (under uppdatering)
- Finanspolicy (uppdaterad version på koncernstyrelsemöte 2006-02-14)
- Miljöpolicy
- Jämställdhetsplan
- Koncerngemensam affärsplan

Antagna/att antagas av koncernledningen

- Löneriktlinjer
- Arbetsmiljöriktlinjer
- Riktlinjer avseende narkotika
- Riktlinjer avseende alkohol

- Handlingsplan vid missbruk
- Rehabilitering
- Riktlinjer avseende kränkande särbehandling
- Riktlinjer avseende sexuella trakasserier
- Medarbetarsamtal
- Riktlinjer för hantering av hot och våld
- Riktlinjer vid bisyssla
- Informationshandbok
- Informationshandbok (under uppdatering)
- Riktlinjer för Internetanvändning
- Sponsningsriktlinjer
- Riktlinjer för anställdas resande (underuppdatering, avvaktar upphandling av resebyråttjänster)

Anpassningen till svensk kod för bolagsstyrning har fortsatt i bolaget, detta är ett krav för att LE ska kunna anpassas som publikt bolag. LE är relativt unikt som kommunalt ägt bolag i detta sammanhang. Anledningen till omvandlingen är i första hand att koncernen i största möjliga mån önskar vara oberoende av kommunala tillskott och lån. Ombildningen möjliggör alternativa finansieringsvägar.

Sedan föregående granskning har revisorerna i Lunds kommun framfört kritik mot att LE vid en inventering inte angivit vilka konstverk bolaget har deponerade hos sig. Enligt VD är detta problem löst nu och LE har genomfört den efterfrågade inventeringen.