



## RAPPORTSAMMANDRAG

# Granskning av dokumenthantering inom utbildningsklustret i Borås Stad.

2024-01-15

## Granskning av dokumenthantering inom utbildningsklustret i Borås Stad

Stadsrevisionen har granskat dokumenthanteringen i Förskolenämnden, Grundskolenämnden och Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden. Granskningens huvudsakliga syfte är att granska om dokumenthanteringen sker i enlighet med tillämplig lagstiftning och lokala regelverk. De tillämpliga regler som Borås Stad har är Arkivregler för Borås Stad vilka anger regler som ska gälla utöver de bestämmelser om arkiv som finns föreskrivna i arkivlagen (1990:782) och arkivförordningen (1991:446). Reglerna gäller bland annat för kommunens nämnder. Reglerna omfattar lokala beslut om bl.a. ansvar, arkivvård, gallring och att Kommunstyrelsen är utsedd arkivmyndighet. Arkivreglerna anger också att varje nämnd och styrelse ska upprätta en dokumenthanteringsplan. Det finns även rutiner för informationshantering och arkivering framtagna av Stadsarkivet.

Dokumenthantering är ett brett begrepp som innefattar stora delar av den utövande kommunala verksamheten. Många arbetar med att dokumentera eller hantera information lagrad i olika IT-system även om det också förekommer fysisk dokumenthantering.

När det ankommer dokumenthantering blir förvaltningarnas dokumenthanteringsplan central för förvaltningarnas arbete. En dokumenthanteringsplan behöver hållas aktuell och tillämpningsbar och bör på så vis uppdateras med jämna mellanrum beroende på förändringar i förvaltningarnas dokumenthantering.

### Föregående granskningar

Under verksamhetsåret 2022 genomförde Stadsrevisionen en granskning av Grundskolenämndens dokumenthantering avseende ärende gällande övergrepp i en skola. Stadsrevisionens sammanfattande bedömning var att Grundskolenämnden i sin hantering av dokument och dokumentation i ärendet inte följde tryckfrihetsförordningen, arkivlagen, offentlighets- och sekretesslagen eller förvaltningslagen. Systematiken hos de brister avseende hanteringen av bl.a. personalhandlingar inom nämndens förvaltning ger vid handen att risken inte behöver vara isolerad till Grundskolenämnden eller personalhandlingar.

Stadsrevisionen granskade 2018 och 2019 ärendeberedningen i Kommunstyrelsen respektive övriga nämnder i Borås Stad. Förutom att granska ärendeberedningen behandlade granskningarna även delar av dokumenthanteringen inom ärendeberedningsprocessen. Stadsrevisionen kunde konstatera att de förhållanden som framkom avseende expediering i dessa granskningar stred mot tryckfrihetsförordningens bestämmelser om när handlingar ska anses upprättade. Stadsrevisionen ansåg att hanteringen medförde risk för att upprättade och allmänna handlingar inte blev diarieförda som de skulle. Om handlingarna ändras efter nämndssammanträdet, i det fall nämnden har

fattat ett annat beslut än beslutsförslaget, finns då risk för att ändringar genomförs i en upprättad allmän handling vilket är att betrakta som otillåten gallring.

### Nämndernas övergripande dokumenthantering

Granskningen visar av de granskade nämnderna, i stora delar, har ett decentraliserat arbetssätt avseende dokumenthantering på förvaltningarnas enheter. Granskningen visar att inga kontroller genomförs om dokumenthanteringen sköts enligt gällande lagar och regler på enheterna. Det framgår dock att förvaltningarna har utvecklade och kända stödfunktioner för olika delar av dokumenthanteringen. Förskoleförvaltningen och Gymnasie- och vuxenutbildningsförvaltningen genomför en årlig revidering av dokumenthanteringsplanen och involverar då stora delar av förvaltningen. Detta främjar en aktuell och användbar dokumenthanteringsplan och gör dokumenthanteringsplanen och dokumenthanteringen mer känd inom organisationen.

Intervjuade vid förvaltningarna uppger att man saknar kommunövergripande stödmaterial för dokumenthantering t.ex. om hur man lämnar ut allmänna handlingar. Granskningen visar att det utöver Arkivregler för Borås Stad samt Rutiner för informations- och arkiveringshantering saknas centralt framtaget stödmaterial för dokumenthantering.

Granskningen visar även att de brister som identifierats i tidigare granskningar avseende dokumenthanteringen när det gäller personaldokumentation inte bara gäller för Grundskolenämnden utan även för Förskolenämnden och Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden. De granskade förvaltningarna använder inte ett verksamhetssystem för personaldokumentation utöver de begränsade funktioner som används inom Heroma. Vidtalade i granskningen efterfrågar ett kommungemensamt verksamhetssystem för personaldokumentation.

I nuläget hanteras personalhandlingar på en mängd olika sätt. T.ex. genom personalakter i pappersform hos HR-avdelningarna, digitala handlingar såsom arbetsutredningar i en gemensam mapp på digital arbetsyta och digitala eller pappershandlingar på förskolor/grundskolor/gymnasieskolor.

Stadsrevisionens bedömning är att hanteringen av personaldokumentation hos förskolor/grundskolor/gymnasieskolor inte är enhetlig, varken till omfattning, form eller arbetssätt.

Vidare kommuniceras personaldokumentation med e-post mellan enheter och HR-avdelningar. Kommunikationen ska inte omfatta känslig information om hälsotillstånd men det går inte att utesluta att det kan förekomma känsliga personaluppgifter som skickas med e-post. Enligt Borås Stads riktlinjer för informations säkerhet och dataskydd

är e-post, även intern sådan, att som grundregel betrakta som oskyddad. Känslig data ska hanteras i lämpligt verksamhetssystem.

Med utgångspunkt i granskningsresultaten kan Stadsrevisionen konstatera att avsaknaden av systemstöd för dokumentation inom HR-området skapar en rad brister gällande hanteringen av personaldokumentation. Dessa är exempelvis uppdelad och icke enhetlig dokumentförvaring, icke ändamålsenlig registrering och risk för bristande informationssäkerhet vid kommunikation och lagring av personaldokumentation.

Stadsrevisionens bedömning är att granskade nämnder bör förbättra hanteringen av personaldokumentation och säkerställa en ändamålsenlig hantering. Stadsrevisionen noterar att Gymnasie- och vuxenutbildningsförvaltningen vidtagit steg för att införa en interrimlösning avseende hanteringen av personaldokumentation genom att använda Ciceron som ärendehanteringssystem vid HR-avdelningen.

Stadsrevisionen kan även konstatera att innevarande granskning visar att ärendeberedningen och dokumenthanteringen av ärendeskrivelser i nämnderna i huvudsak inte har förändrats eller utvecklats sedan granskningen som genomfördes 2019. Stadsrevisionens bedömning är med utgångspunkt i granskningsresultaten att bristerna som då konstaterades kvarstår. Stadsrevisionens bedömning är med utgångspunkt i granskningsresultaten att granskade nämnder bör förbättra hanteringen av allmänna handlingar i samband med expediering i syfte att säkerställa att lagstiftningens krav uppfylls.

### Förskolenämnden

Granskningen visar att Förskolenämnden har antagit en aktuell dokumenthanteringsplan och att förvaltningen har tagit fram en arkivbeskrivning och arkivförteckning.

Förvaltningen använder sig av Ciceron som diarieföringssystem där nämndens upprättade ärenden och inkommande eller utgående bevarandevärda handlingar registreras. Intervjuade uppger att rutinen är att handlingar för registrering ska skickas in till diariets e-post eller till nämndsekreterare för registrering och diarieföring. Det finns två andra tjänstepersoner som har tillräckligt bra kunskap i Ciceron för att kunna ersätta nämndsekreterare vid dennes frånvaro.

Nämnden har i sin riskanalys för 2023 inte beaktat risker inom arbetet med dokumenthantering. Risken finns dock med i riskanalysen för 2024 men har inte bedömts vara

tillräckligt hög för att vara med i den interna kontrollplanen.

Granskningen visar på att förvaltningen inte genomför någon kontroll av dokumenthanteringsplanens efterlevnad. Förvaltningen har dock en inkluderande och utvecklande process för revidering av dokumenthanteringsplanen där en processkarta med årshjul för dokumenthantering även tagits fram som stöd.

Det är Stadsrevisionens bedömning att arbetet med revideringen av dokumenthanteringsplanen bör fortsätta att utvecklas för att säkerställa en aktuell, relevant, känd och tillämpbar dokumenthanteringsplan samt för utveckla den interna kontrollen gällande efterlevnaden av planen. Förskolenämnden bör även överväga att införa grundläggande stickprovskontroller som en del i den årliga processen för revidering av dokumenthanteringsplanen.

### Grundskolenämnden

Granskningen visar att Grundskolenämnden har antagit en dokumenthanteringsplan 2016 och att den på så vis är inaktuell. Dessutom saknar förvaltningen framtagen och dokumenterad arkivbeskrivning och arkivorganisation. Förvaltningen använder sig av Ciceron som diarieföringssystem där nämndens upprättade ärenden och inkommande eller utgående bevarandevärda handlingar registreras. Intervjuade uppger att rutinen är att handlingar för registrering ska skickas in till diariets e-post eller till förvaltningens två nämndsekreterare för registrering och diarieföring. De två sekreterarna kan ersätta varandra vid frånvaro.

Nämnden har i sin riskanalys för 2023 beaktat risker inom arbetet med dokumenthantering. Riskbedömningen föranledde inte att nämnden tog med risken i sin interna kontrollplan för 2023. Granskningen visar på att förvaltningen inte genomför någon kontroll av dokumenthanteringsplanens efterlevnad.

Stadsrevisionen kan konstatera att den bristande aktualiteten hos nämndens dokumenthanteringsplan innebär att den inte beskriver den aktuella dokumenthanteringen i verksamheten. Detta skapar flera oönskade negativa effekter. Granskningen visar på åtminstone en verksamhet (ansökan om tilläggsbelopp) där förvaltningen arbetar enligt rutiner som strider mot dokumenthanteringsplanen.

Stadsrevisionen bedömer att bristerna när det gäller dokumenthanteringsplanen påverkar Grundskoleförvaltningens dokumenthanteringsarbete negativt. Planen är så pass gammal och inaktuell att den inte utgör den grund-

läggande vägledning för förvaltningen som behövs för en ändamålsenlig dokumenthantering i alla delar av verksamheten.

Det är Stadsrevisionens bedömning att arbetet med revideringen av dokumenthanteringsplanen bör framskrida skyndsamt i dialog med förvaltningens verksamheter. Detta för att säkerställa en aktuell, relevant, känd och användbar dokumenthanteringsplan samt för att utveckla en tillräcklig intern kontroll gällande efterlevnaden av planen. Grundskolenämnden bör även överväga att införa grundläggande stickprovskontroller som en del i den årliga processen för revidering av dokumenthanteringsplanen.

### Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden

Granskningen visar att Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden har antagit en aktuell dokumenthanteringsplan samt att förvaltningen har tagit fram en arkivbeskrivning och arkivorganisation. Förvaltningen har också tagit fram en rutinbeskrivning för diarieföring och arkivering samt en rutin för hanteringen av läkarintyg för personal.

Förvaltningen använder sig av Ciceron som diarieförings-system där nämndens upprättade ärenden och inkommande eller utgående bevarandevärda handlingar registreras. Intervjuade uppger att rutinen är att handlingar för registrering ska skickas in till diariets e-post eller till nämndsekreterare för registrering och diarieföring. Administratören vid HR-avdelningen och Antagningsenheten kan ersätta nämndsekreterare vid dennes frånvaro.

Nämnden har i sin riskanalys för 2023 beaktat risker inom arbetet med dokumenthantering. Stadsrevisionen kan konstatera att förvaltningen inte genomför någon kontroll av dokumenthanteringsplanens efterlevnad. Förvaltningen har dock en inkluderande och utvecklande process för revidering av dokumenthanteringsplanen.

Det är Stadsrevisionens bedömning att processen med revideringen av dokumenthanteringsplanen bör fortsätta att utvecklas för att säkerställa en aktuell, relevant, känd och tillämpbar dokumenthanteringsplan samt för att utveckla den interna kontrollen gällande efterlevnaden av planen. Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden bör även överväga att införa grundläggande stickprovskontroller som en del i den årliga processen för revidering av dokumenthanteringsplanen.

### Sammanfattande bedömning

Med utgångspunkt i granskningsresultaten kan Stadsrevisionen konstatera att avsaknaden av systemstöd för dokumentation inom HR-området skapar en rad brister gällande hanteringen av personaldokumentation. Dessa är exempelvis uppdelad och icke enhetlig dokumentförvaring, icke ändamålsenlig registrering och risk för bristande informationssäkerhet vid kommunikation och lagring av personaldokumentation. Stadsrevisionens bedömning är att granskade nämnder behöver förbättra hanteringen av personaldokumentationen och säkerställa en ändamålsenlig hantering inom området.

Stadsrevisionens bedömning är att bristerna som konstaterats i tidigare granskning när det gäller hanteringen av ärendeskrivelser kvarstår. Granskade nämnder bör förbättra hanteringen av dessa allmänna handlingar i syfte att säkerställa att lagstiftningens krav uppfylls.

Stadsrevisionens bedömning när det gäller Förskolenämnden och Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden är att processen för revideringen av dokumenthanteringsplanen bör fortsätta att utvecklas. Nämndernas bör även överväga att införa grundläggande stickprovskontroller som en del i den årliga processen för revidering av dokumenthanteringsplanen.

Stadsrevisionens bedömning när det gäller Grundskolenämnden är att arbetet med revideringen av dokumenthanteringsplanen bör framskrida skyndsamt i dialog med förvaltningens verksamheter. Nämnden behöver även säkerställa en tillräcklig intern kontroll gällande efterlevnaden av planen. Grundskolenämnden bör även överväga att införa grundläggande stickprovskontroller som en del i den årliga processen för revidering av dokumenthanteringsplanen.

Sammanfattningsvis bedömer Stadsrevisionen att Förskolenämndens och Gymnasie- och vuxenutbildningsnämndens interna kontroll inom området som tillräcklig med utvecklingsområden. Grundskolenämndens interna kontroll inom området bedöms som inte helt tillräcklig. Granskade nämnder bör enligt Stadsrevisionens bedömning utveckla dokumenthanteringen inom identifierade områden.



BORÅS  
STAD

## STADSREVISIONEN

**Besöksadress** Sturegatan 42 **Postadress** 501 80 Borås  
**Telefon** 033-35 71 56 **E-post** [revisionskontoret@boras.se](mailto:revisionskontoret@boras.se)  
**Webbplats** [boras.se/stadsrevisionen](http://boras.se/stadsrevisionen)