



BORÅS STAD  
Stadsrevisionen

**RAPPORT 2024**  
**Granskning av  
dokumenthantering  
inom utbildningsklustret  
i Borås Stad**

Samuel Kaufman

Anna Sandström

# Innehållsförteckning

<b>1 PROJEKTBESKRIVNING</b>	<b>3</b>
1.1 Bakgrund	3
1.2 Syfte och frågeställning	4
1.3 Avgränsningar	4
1.4 Revisionskriterier	4
1.5 Ansvariga nämnder	4
1.6 Resurser/granskningsansvariga	4
1.7 Metod	4
<b>2 GRANSKNINGSRESULTAT</b>	<b>5</b>
2.1 Stadsrevisionens tidigare granskningar inom området	5
2.2 Utgångspunkter och definitioner	6
2.3 Lagar och regler	7
2.3.1 Tryckfrihetsförordningen	7
2.3.2 Arkivlagen (1990:782) och arkivförordningen (1991:446)	7
2.3.3 Offentlighets- och sekretesslag	8
2.3.4 Förvaltningslag	8
2.4 Gemensamma styrdokument, rutiner och system	9
2.4.1 Gemensamma styrdokument	9
2.4.2 IT-system i verksamheterna	9
2.4.3 Gemensamma rutiner och instruktioner	12
2.4.4 Övrigt	13
2.5 Dokumenthantering hos Förskolenämnden	14
2.5.1 Förskolenämndens styrdokument och rutiner	14
2.5.2 Dokumenthantering i verksamheter	14
2.5.3 Stickprovskontroll av diarieföring i Ciceron	16
2.5.4 Iakttagelser	16
2.6 Dokumenthantering hos Grundskolenämnden	17
2.6.1 Grundskolenämnden styrdokument och rutiner	17
2.6.2 Dokumenthantering i verksamheter	17
2.6.3 Stickprovskontroll av diarieföring i Ciceron	21
2.6.4 Iakttagelser	21
2.7 Dokumenthantering hos Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden	22
2.7.1 Gymnasie- vuxenutbildningsnämndens styrdokument och rutiner	22
2.7.2 Dokumenthantering i verksamheter	22
2.7.3 Stickprovskontroll av diarieföring i Ciceron	25
2.7.4 Iakttagelser	25
<b>3 STADSREVISIONENS BEDÖMNINGAR</b>	<b>26</b>
<b>4 KÄLLFÖRTECKNING</b>	<b>31</b>

# 1 Projektbeskrivning

## 1.1 Bakgrund

Stadsrevisionen granskade under 2022 Grundskolenämndens dokumenthantering avseende ärende gällande övergrepp i en skola. Granskningens övergripande syfte var att granska om gallring eller borttagning av dokumentation i ärendet har genomförts i enlighet med tryckfrihetsförordningen, offentlighets- och sekretesslagen, arkivlagen, arkivförordningen, Borås Stads arkivregler och rutiner samt nämndens dokumenthanteringsplan.

Stadsrevisionens sammanfattande bedömning var att Grundskolenämnden i sin hantering av dokument och dokumentation i ärendet har inte har följt tryckfrihetsförordningen, arkivlagen, offentlighets- och sekretesslagen eller förvaltningslagen. Inte heller Borås Stads arkivregler, Borås Stads rutiner för informations- och arkivhantering eller Grundskolenämndens egen dokumenthanteringsplan har efterlevts. 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.

Grundskolenämnden har därefter gett Grundskoleförvaltningen i uppdrag att granska sina rutiner och planer utifrån Stadsrevisionens kritik samt att åtgärda bristerna enligt revisionens rekommendationer. Förvaltningen har också fått i uppdrag att rätta de fel som begåtts i samband med det specifika ärendet som granskats och säkerställa att det inte upprepas.

Förvaltningschefen har fått ett särskilt uppdrag att, med stöd av Dataservice, återskapa de dokument som har raderats och, i samråd med Stadsdirektören, upprätta en oberoende arbetsgrupp med uppdrag att granska de återställda dokumenten.

En arbetsgrupp bildades i juni 2023 och har fått i uppdrag att i en rapport klarlägga eventuella felaktigheter vid radering av specifika dokument samt utreda om det i dessa finns information som föranleder ytterligare åtgärder i själva ärendet. I rapporten ska det också finnas en instruktion om hur allt material i ärendet fortsatt ska hanteras med avseende på diarieföring och arkivering.

## 1.2 Syfte och frågeställning

Projektet syftar till att granska om dokumenthanteringen hos Grundskolenämnden, Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden och Förskolenämnden är ändamålsenlig och sker i enlighet med tillämplig lagstiftning och lokala regelverk.

Huvudsakliga frågeställningar är:

- Vilka beslutade styrdokument har granskade nämnder avseende dokumenthantering?
- Vilka rutiner och arbetsbeskrivningar har granskade nämnder avseende dokumenthantering?
- Vilka verksamhetssystem använder nämnderna för dokumenthantering och i vilken utsträckning används dessa?
- Är de granskade nämndernas interna kontroll avseende dokumenthantering tillräcklig?
- Är hanteringen av dokumentation i granskade nämnder ändamålsenlig och tillräcklig avseende följsamhet mot tillämplig lagstiftning och lokala regelverk?

## 1.3 Avgränsningar

Granskningen avgränsas till att omfatta dokumenthantering inom verksamheten hos Förskolenämnden, Grundskolenämnden och Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden.

## 1.4 Revisionskriterier

Revisionskriterier är tryckfrihetsförordningen, offentlighets- och sekretesslagen, arkivlagen, arkivförordningen, förvaltningslagen och annan tillämplig lagstiftning. Revisionskriterier är även Borås Stads Arkivregler, arkivrutiner likväl som nämndsega regler och rutiner.

## 1.5 Ansvariga nämnder

Förskolenämnden, Grundskolenämnden och Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden.

## 1.6 Resurser/granskningsansvariga

Granskningsledare för projektet är Samuel Kaufman och projektmedarbetare är Anna Sandström.

## 1.7 Metod

Metoderna är enkätundersökning, dokumentgranskning och intervjuer. Under granskningen har samtliga intervjuade har fått tillsänt sig ett faktaunderlag för kontroll av sakuppgifter.

## 2 Granskningsresultat

### 2.1 Stadsrevisionens tidigare granskningar inom området

Stadsrevisionen granskade 2018 ärendeberedningen inför beslut i Kommunstyrelsen och 2019 granskade Stadsrevisionen ärendeberedningen i Borås Stads nämnder. Båda granskningarna visade på stora brister hos nämndens beredningsprocess i form av bristande följsamhet mot intentioner hos styrande lagar samt bristande rutiner för vissa administrativa processer. Bristerna inom området var så betydande att Kommunstyrelsens ärendeberedning inte bedömdes som ändamålsenlig. Stadsrevisionen kunde även konstatera att de förhållanden som framkom avseende expediering stred mot tryckfrihetsförordningens bestämmelser om när handlingar ska anses upprättade. Förhållandena innebar även avvikelser från arkivlagens bestämmelser och Borås Stads Arkivregler om tillgång till allmänna handlingar samt förutsättningar för gallring av allmänna handlingar. Stadsrevisionen ansåg att hanteringen medförde risk för att upprättade och allmänna handlingar inte blir diarieförda som de ska. Om handlingarna ändå diarieförs i samband med publicering kan de behöva ändras efter nämndssammanträdet i det fall nämnden har fattat ett annat beslut än beslutsförslaget. Det finns då risk för att ändringar genomförs i en upprättad allmän handling vilket är att betrakta som gallring.

2019 genomförde Stadsrevisionen en uppföljande granskning av sin granskning från 2016 som granskade om elevdokumentation inom grundskolan var ändamålsenlig. Utgångspunkten för en bedömning av ändamålsenligheten är om dokumentationen och dokumenthanteringen uppnår kraven i lagstiftning och lokala beslut. Stadsrevisionens sammanfattande bedömning 2016 var att grundskolans elevdokumentation hade betydande brister, både när det gällde att uppfylla dokumentationskrav och när det gällde förvaring och hantering av dokument. Systemstöd fanns men användes inte optimalt. Uppföljning av följsamheten mot lagstiftningens krav och lokala beslut var otillräcklig. Stadsrevisionens bedömning i förhållande till de brister som konstaterades 2016 är att bristerna i huvudsak är åtgärdade. Områdena Individuell utvecklingsplan (IUP), betyg, åtgärdsprogram, plan mot diskriminering och kränkande behandling och frånvarorapportering bedöms i huvudsak vara ändamålsenliga. Granskningens nulägesanalys visar att det fanns förbättringsområden inom dokumenthantering och systemstöd. Gällande dokumenthantering fanns ett förbättringsområde gällande arkivering. Stadsrevisionens bedömning var gällande systemstöd att förvaltningen bör se över systemstöden i syfte att begränsa de dubbla funktioner som finns i systemen. Stadsrevisionen noterade även att verksamheten var sårbar när det finns få centrala systemförvaltare för huvudsystemen. Grundskolenämnden saknade även centrala riktlinjer för hur systemstöd och elevdokumentation ska hanteras på en övergripande nivå.

Stadsrevisionen genomförde 2021 en granskning av elevdokumentation i Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden i Borås Stad. Granskningens övergripande syfte är att undersöka hur väl nämndens verksamhet uppfyller lagkrav och regler inom området elevdokumentation. Stadsrevisionens bedömning var att nämnden har implementerade övergripande systemstöd för områdena betyg, individuell studieplan, närvaro-/frånvarorapportering, åtgärdsprogram, hantering av disciplinära och andra särskilda åtgärder samt elevhäsohandlingar. Hanteringen av dessa uppgifter bedömdes därför vara ändamålsenlig. Stadsrevisionens granskning visade att nämnden hade relevanta och tillgängliga centralt framtagna rutiner avseende disciplinära och andra särskilda åtgärder. Granskningen visade även att rutiner för upprättande av åtgärdsprogram fanns på alla gymnasieskolor. Nämnden hade under året antagit och uppdaterat en ny dokumenthanteringsplan. Nämnden hade även lokalarkiv på varje gymnasieskola och en fungerande process för avställning till Stadsarkivet. Stadsrevisionens bedömning var därför att dokumenthanteringen var ändamålsenlig.

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.

## 2.2 Utgångspunkter och definitioner

Hanteringen av kommunala ärenden omgärdas av en rad olika termer och uttryck. Nedan redogörs för vad som i granskningen menas med vissa centrala begrepp.

### Ärende

Begreppet ärende finns inte definierat i kommunallagen eller förvaltningslagen. Ärende är de verksamheter som utmynnar i någon form av beslut.<sup>1</sup> Det innebär att begreppet avser kommunens beslutande verksamhet till skillnad från annan förvaltningsverksamhet eller faktiskt handlande. Man kan uttrycka det som att ärenden är den verksamhet som leder till ett beslut genom vilket myndigheten (ex. kommunen) vill påverka myndigheter eller enskilda.<sup>2</sup>

### Handläggning

Uttrycket handläggning är det arbete som innefattar alla åtgärder som en myndighet vidtar från det att ett *ärende* inleds till att det avslutas.<sup>3</sup> I begreppet handläggning ingår momenten utredning, beredning, föredragning och beslutsfattande.<sup>4</sup> Handläggning av ärenden omfattas av en rad lagar och regler (se kap 2.2). I granskningen kommer begreppet att användas för att beskriva det arbetet som handläggaren utför, dvs. inte de åtgärder som görs av administratörer eller beslutsfattare.

### Ärendeberedning

Ärendeberedning är ett sammanfattande begrepp för att förbereda, utreda och arbeta med ett ärende det ska fattas beslut om. Beredningen av ett ärende syftar till att förse myndigheten med ett tillräckligt underlag för att kunna fatta ett sakligt beslut. Beredning av ärenden har en central roll i den kommunala förvaltningen och för den politiska processen i kommunen.<sup>5</sup>

### Beslut

Det finns ingen fastslagen definition av uttrycket beslut. Uttrycket innefattar dock regelmässigt ett uttalande från en myndighet som har för avsikt att ha vissa verkningar för den eller de som beslutet riktar sig till. Beslut i kommunal verksamhet kan delas in på många olika sätt. Vanliga indelningar är t.ex. gynnande eller betungande, formlösa eller formbundna, interna eller externa, individuella eller generella och beredningsbeslut.<sup>6</sup>

### Expediering

Expediering avser när ett ärende eller en handling har skickats till någon utanför myndigheten. Expediering anses ha skett när en handling lämnats ut, skickats iväg eller på annat sätt gjorts tillgänglig (t.ex. på kommunens webbplats). När en handling expedieras anses den som upprättad och blir då en allmän handling i enlighet med offentlighetsprincipen.<sup>7</sup>

<sup>1</sup> Von Essen, Ulrik; Arbete i offentlig förvaltning, 2014:15ff. Ahlström, Kristina; Förvaltningslagen – En kommentar, 2017:24f.

<sup>2</sup> Prop. 1985/86:80:14. Von Essen, Ulrik; Arbete i offentlig förvaltning, 2014:45

<sup>3</sup> Prop. 2016/17:180. Ahlström, Kristina; Förvaltningslagen – En kommentar, 2017:25f

<sup>4</sup> SKL – Kommentus; Kommunallagen med kommentarer och praxis, 2011:427.

<sup>5</sup> Strömberg, Håkan & Lundell, Per; Allmän förvaltningsrätt, 2018:109f

<sup>6</sup> von Hessen, Ulrik; Förvaltningsrättens grunder, 2018:60ff. Strömberg, Håkan & Lundell, Bengt; Allmän förvaltningsrätt 2018:60ff.

<sup>7</sup> Von Essen, Ulrik; Arbete i offentlig förvaltning, 2014:168ff

## Handlingar

Med handlingar avses normalt sett dokumentation inom verksamheten. Tryckfrihetsförordningen definierar det som en framställning i skrift eller bild samt en upptagning som endast med tekniska hjälpmedel kan läsas eller avlyssnas eller uppfattas på annat sätt.<sup>8</sup>

En handling blir allmän när den anses inkommen eller upprättad. En handling anses upprättad när det ärende som den hänför sig till har slutbehandlats hos myndigheten eller, om handlingen inte hänför sig till ett visst ärende, när den har justerats av myndigheten eller färdigställts på annat sätt.<sup>9</sup> När en handling expedieras anses den som upprättad och blir då en allmän handling i enlighet med offentlighetsprincipen.<sup>10</sup>

## Gallring

Med gallring menas att förstöra allmänna handlingar. Genom att förstöra innehållet helt eller delvis så begränsas allmänhetens tillgång till allmänna handlingar. Det är av vikt att gallring sker varsamt.

## 2.3 Lagar och regler

### 2.3.1 Tryckfrihetsförordningen

Tryckfrihetsförordningen (1949:105) är en av Sveriges fyra grundlagar. Dessa fyra grundlagar utgör Sveriges skrivna författning. Grundlagarna kompletteras av allmänna lagar och ett stort antal speciallagar, förordningar och föreskrifter. Tryckfrihetsförordningen berör bland annat frågor gällande tryckfrihet, grundlagsskydd för vissa medier och offentlighetsprincipen.

Offentlighetsprincipen innehåller regler om allmänna handlingars offentlighet.<sup>11</sup> Syftet med offentlighetsprincipen är bl.a. att garantera rättssäkerhet och effektivitet i folkstyret. Genom myndigheternas vetskap om att deras handlingar kan komma att granskas av invånare, media m.fl. förväntas de anstränga sig särskilt för att handlägga ärenden korrekt.

För att en handling ska vara allmän krävs att den i tryckfrihetsförordningens mening kan ses som en handling och att den anses förvarad hos en myndighet eller vissa kommunala bolag och att den är antingen inkommen eller upprättad där.<sup>12</sup>

### 2.3.2 Arkivlagen (1990:782) och arkivförordningen (1991:446)

Arkivlagen (1990:782) och arkivförordningen (1991:446) innehåller bestämmelser om hur allmänna handlingar ska förvaras och bevaras samt gallringsregler. Myndigheternas arkiv ska enligt arkivlagen bevaras, hållas ordnade och vårdas så att de tillgodoser:<sup>13</sup>

- rätten att ta del av allmänna handlingar,
- behovet av information för rättskipningen och förvaltningen, och
- forskningens behov

<sup>8</sup> 2 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen

<sup>9</sup> 2 kap. 10 § tryckfrihetsförordningen

<sup>10</sup> 2 kap. 10 § tryckfrihetsförordningen

<sup>11</sup> 2 kap. tryckfrihetsförordningen

<sup>12</sup> 2 kap. 3-11§§ tryckfrihetsförordningen

<sup>13</sup> 3 § st. 3 Arkivlagen

### 2.3.3 Offentlighets- och sekretesslag

Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) reglerar myndigheters hantering av allmänna handlingar och sekretessbestämmelser.

Allmänna handlingar ska registreras så snart de har kommit in till eller upprättats hos en myndighet om inte annat följer av offentlighets- och sekretesslagen 5 kap 1 § st. 2 och 4.<sup>14</sup>

Vidare anger lagen att om det kan antas att en uppgift i en allmän handling inte får lämnas ut på grund av bestämmelserna om sekretess, ska myndigheten markera detta genom att en sekretessmarkering görs på handlingen eller i det datasystem där handlingen hanteras. Sekretessmarkeringen ska ange tillämplig sekretessbestämmelse, datum då anteckningen gjordes och den myndighet som har gjort anteckningen.

### 2.3.4 Förvaltningslag

Förvaltningslagen (2017:900) är grunden för all handläggning av ärenden vid förvaltningsmyndigheter. Lagen innehåller grundläggande regler för hur kommunala myndigheter ska handlägga sina ärenden och sköta sina kontakter med allmänheten. Ett ärende ska enligt förvaltningslagen 9 § handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts. En handling har enligt 22 § förvaltningslagen kommit in till en myndighet den dag som handlingen når myndigheten eller en behörig befattningshavare.

I förvaltningslagen 27 § anges att en myndighet som får uppgifter på något annat sätt än genom en handling ska snarast dokumentera dem, om de kan ha betydelse för ett beslut i ärendet. Det ska framgå av dokumentationen när den har gjorts och av vem.<sup>15</sup>

Bestämmelsen i 27 § är tillämplig i alla slags ärenden och avser alla slags beslut som kan aktualiseras inom ramen för handläggning av ett ärende. Dokumentationsskyldigheten gäller alltså även för beslut under handläggningen av ett ärende, exempelvis ett tillfälligt beslut om en viss åtgärd.<sup>16</sup>

<sup>14</sup> Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) 5 kap 1 §

<sup>15</sup> 27 § Förvaltningslagen

<sup>16</sup> Kristina Ahlström: Förvaltningslagen, En kommentar, 2018:



## 2.4 Gemensamma styrdokument, rutiner och system

### 2.4.1 Gemensamma styrdokument

#### Arkivregler för Borås Stad

Arkivreglerna anger regler som ska gälla utöver de bestämmelser om arkiv som finns föreskrivna i arkivlagen (1990:782) och arkivförordningen (1991:446). Reglerna gäller för Kommunstyrelsen, kommunens nämnder, kommunens revisorer samt för andra kommunala organ med självständig ställning. Reglerna ska även tillämpas av kommunens aktiebolag, handelsbolag, ekonomiska föreningar och stiftelser. Bestämmelsen ska tas in i ägardirektiv eller motsvarande.<sup>17</sup>

Reglerna omfattar lokala beslut om bl.a. ansvar, arkivvård, gallring och att Kommunstyrelsen är utsedd arkivmyndighet.

Med gallring menas att förstöra allmänna handlingar. Genom att förstöra innehållet helt eller delvis så begränsas allmänhetens tillgång till allmänna handlingar. Det är därför mycket viktigt att gallring sker varsamt. Utöver att förstöra en allmän handling innebär överföring av uppgifter mellan databärare gallring om överföringen medför:

- informationsförlust
- förlust av möjliga informationssammanställningar
- förlust av väsentliga sökmöjligheter eller
- förlust av möjligheter att fastställa informationens autenticitet

Inskränkning av möjligheten att framställa handlingar ska också betraktas som gallring. Varje nämnd fattar beslut om gallring. Inför varje gallringsbeslut ska nämnden samråda med arkivmyndigheten.<sup>18</sup>

Arkivreglerna anger också att varje nämnd och styrelse ska upprätta en dokumenthanteringsplan.

Det finns även rutiner för informationshantering och arkivering framtagna av Stadsarkivet.<sup>19</sup>

### 2.4.2 IT-system i verksamheterna

#### Diarie- och ärendehanteringssystemet Ciceron

Ciceron är Borås Stads centrala system för diarie- och ärendehantering, kärnan för hanteringen av verksamhetens allmänna handlingar. Systemet infördes i Borås Stad 2017 med ambitionen att åstadkomma en standardisering och digitalisering av ärendeprocessen, korta ledtiderna i beredningsprocessen och skapa en högre rättssäkerhet i stadens hantering av allmänna handlingar. Systemet omfattar dokument och ärendehantering, digitala nämndhandlingar och gemensamma mallar.<sup>20</sup>

Stadsledningskansliet har tagit fram en lathund för administratörer, handläggare och chefer för arbetet med ärendehanteringssystemet. Lathunden beskriver de olika moment som arbetet med systemet innehåller t.ex. diarieföring, anmälan av handling, remisser och yttranden m.m.<sup>21</sup>

<sup>17</sup> Borås Stad; Arkivregler, 2016-12-21 och 2021-01-21

<sup>18</sup> Ibid. 2016:4

<sup>19</sup> Borås Stad; Rutiner för informations- och arkivhantering, 2018-09-20

<sup>20</sup> Borås Stad, intranät för anställda: Start > Service och stöd > Administrativa system och IT-tjänster > Ciceron – diarie- och ärendehantering > Vad är Ciceron?, Uppdaterad: 2018-12-03

<sup>21</sup> Borås Stad; Lathund för Ciceron, inte daterad.

Inom ramen för innevarande granskning har personal vid Two Day, bolaget som levererar Ciceron, intervjuats. Det framgår av intervjun att Borås Stads upplägg i Ciceron avseende hanteringen av handlingar inför nämndsmöten inte följer gängse norm när det kommer till systemanvändning. Detta eftersom att handlingar som publiceras på hemsidan inte registreras i Ciceron som upprättade handlingar utan fortsätter anses vara arbetsmaterial.

I tidigare granskningar har företrädare för Stadsledningskansliet påpekat att ärendeskrivelser som ändras efter nämndsmöte finns kvar i form av en versionshistorik för handlingen i Ciceron. Versionshistoriken är åtkomliga i systemet men finns inte tillgängliga för allmänheten eftersom de inte syns i registret över diarieförda handlingar. Det framkommer i intervjun med personal vid Two Day att den tidigare versionen av ärendeskrivelsen inte följer med vid arkiveringen av ärendet vilket innebär att handlingen definitivt gallras vid det tillfället.

### Heroma

Heroma är Borås Stads personal- och lönesystem. Heroma hanterar alla anställningar, schema- och bemanningsplanering, löneadministration, statistik, e-rekrytering och dokumentation i rehabiliteringsärenden.<sup>22</sup> I Borås Stad används systemet inte för att hantera andra typer av personalhandlingar eller personaldokumentation.

### Prorenata

Prorenata är ett journalsystem för elevhälsan och används både för medicinsk och pedagogisk elevdokumentation inom grundskolan och gymnasiet. Åtkomsten till de olika delarna i elevjournalen är styr efter vilken roll användaren har vilket innebär att de olika typer av sekretess upprätthålls. I Borås Stad är det grundskoleförvaltningen och Gymnasie- vuxenutbildningsförvaltningen som använder Prorenata. Prorenata används också av de kommunala grundskolorna för att göra ansökningar avseende tilläggsbelopp för enskilda elever. På Grundskoleförvaltningens intranät anges det att tilläggsbelopp beviljas för extraordinära stödåtgärder som inte har koppling till den vanliga undervisningen och som innebär att mer betydande resurser måste avsättas för en enskild elevs räkning.<sup>23</sup>

### Extens/IST

Extens är ett elevregister, antagning/placeringshantering samt ett system för utskrifter av betyg i grundskolan. Förskoleförvaltningen använder sig av systemet IST Förskola/Fritidshem och gymnasie- och vuxenutbildningsförvaltningen använder IST administration. Lite förenklat är IST administration en uppföljare till Extens. På så vis kommer även grundskoleförvaltningen att helt gå över till IST administration under 2024. Både Extens och IST förser andra system, såsom Tempus och Unikum med elevinformation.

### SAMSA

SAMSA är ett IT-stöd för att stödja kommunikationen mellan sjukhus, primärvård och kommuner i Västra Götaland. Tjänsten omfattar både omsorgsperspektivet samt betalningsperspektivet.

### Agresso Unit4 ERP

Agresso Unit4 ERP är Borås Stads ekonomisystem som bland annat används för bokföring, fakturering, e-handel, betalningar, rapportering m.m.<sup>24</sup>

22 Borås Stad, intranät för anställda: Start > Service och stöd > Administrativa system och IT-tjänster > Agresso UNIT4 ERP, Uppdaterad: 2024-01-03 13.10

23 Borås Stad, intranät för anställda: Start > Organisation och nätverk > Förvaltningar > Grundskoleförvaltningen > Stödfunktioner > Elevhälsa > Tilläggsbelopp, Uppdaterad: 2023-09-04 13.02

24 Borås Stad, intranät för anställda: Start > Service och stöd > Administrativa system och IT-tjänster > Heroma, Uppdaterad: 2023-10-09 13.43

### **Unikum**

Borås Stads lärplattform som används av Grundskoleförvaltningen, Gymnasie- vuxenutbildningsförvaltningen samt Förskoleförvaltningen.

### **Infracontrol**

Verksamhetssystem för synpunktshantering.

### **KIA**

System för att anmälan och hantering av arbetsskador och tillbud.

### **Selfpoint**

System för e-tjänster såsom formulär m.m.

### **Stratsys**

Web-baserat verktyg för planerings- och uppföljningsprocessen i Borås Stad.

### **SiteVision**

Program för att skapa hemsidor externt och internt.

### **Alvis**

IT-system för att administrera elevuppgifter vid vuxenutbildningen hos Gymnasie- och vuxenutbildningsförvaltningen.

### **CaneaOne**

CaneaOne är Borås Stads interna verktyg för hantering av projekt, processer, dokument och ärenden. Systemet används framförallt för att beskriva processer och samla rutiner och verksamhetsdokumentation såsom blanketter och lathundar.

### **Tempus**

IT-system för att administrera vistelsetider hos barn och elever vid förskolor och grundskolor.

### **Skola24**

IT-system för grundskolor för schemaläggning och närvarorapportering.

### **DRAFTIT/KB-incident**

Web-baserat IT-system för anmälan av incidenter med kränkande behandling.

### 2.4.3 Gemensamma rutiner och instruktioner

#### Borås Stads Rutiner för informations- och arkivhantering

Syftet med Borås Stads rutiner för informations- och arkivhantering anges att komplettera Arkivregler för Borås Stad och utgöra ett stöd för arkivreglernas tillämpning. Av rutin-dokumentet framgår att:

##### *Ansvar*

Varje nämnd och styrelse ansvarar för att dess informations- och arkivhantering sker i enlighet med arkivlagen, arkivförordningen, Arkivregler för Borås Stad, dessa rutiner samt andra av arkivmyndigheten utfärdade råd och anvisningar.

Arkivvård som registrering, lagring, migrering, konvertering, gallring och rensning, samt kostnader för detta, är varje nämnds och styrelses ansvar tills handlingarna överlämnats till arkivmyndigheten.

##### *Arkivvård*

Som grund för arkivvården ska varje nämnd och styrelse vid registreringen av allmänna handlingar ta hänsyn till registreringens betydelse för en ändamålsenlig arkivvård och organisera arkivet på ett sådant sätt att rätten att ta del av allmänna handlingar underlättas.

##### *Dokumenthanteringsplan*

Varje nämnd och styrelse ska ha en dokumenthanteringsplan som är en redovisning av de allmänna handlingar som finns på myndigheten. Dokumenthanteringsplanen är också ett gallringsbeslut som reglerar hur informationen ska hanteras.

##### *Arkivförvaring*

Allmänna handlingar ska förvaras på ett sådant sätt att de skyddas mot förstörelse, skada, tillgrepp och obehörig åtkomst.

##### *Gallring*

Gallring får inte ske utan beslut.

##### *Resning*

Rensning innebär att avskilja sådana handlingar som inte är allmänna handlingar och som inte ska arkiveras, till exempel anteckningar av tillfällig betydelse som inte tillför ärendet sakuppgift. Det ska ske fortlöpande, och senast vid arkivläggning, av person med god kännedom om handlingarnas betydelse för förståelse av ärendet, normalt handläggaren.

### Borås Stads Riktlinjer för beredningsprocess – Borås Stads nämnder

Den 10 december 2020 beslutade Kommunfullmäktige att anta Riktlinjer för beredningsprocess i enlighet med förslag från Kommunstyrelsen. Riktlinjerna omfattar endast Borås Stads nämnder. Kommunstyrelsen eller de kommunala bolagen omfattas inte av regelverket.<sup>25</sup>

Riktlinjerna anger bl.a. när och hur ärenden ska registreras och fördelas. Riktlinjerna anger även översiktligt hur gången bör se ut för ärendeberedningen hos förvaltningarna.

### Ciceron – Registrator

Stadsledningskansliet tillhandahåller en instruktion för registratorer som ska arbeta med Ciceron. Instruktionen beskriver i detalj hur ärenden skapas, hur handlingar ska registreras i systemet, hur handläggare ska läggas till, hur m.m.<sup>26</sup>

### Ciceron – Sekreterare

Stadsledningskansliet tillhandahåller en instruktion för nämndsekreterare som ska arbeta med Ciceron. Instruktionen beskriver i detalj hur nämndsekreterare ska administrera möten i systemet genom att skapa möten, skapa ärendelista, distribuera och publicera handlingar och skapa samt anteckna protokoll.<sup>27</sup>

### Informationssäkerhetspolicy Borås Stad

Syftet med Informationssäkerhetspolicyen är att tydliggöra vilket förhållningssätt som gäller för att säkerställa informationssäkerhet inom Borås Stads alla förvaltningar, nämnder och majoritetsägda bolag. I policyen framgår att Kommunfullmäktige beslutar om vilken informationssäkerhetspolicy som ska gälla för Borås Stad och har det yttersta ansvaret för stadens informationssäkerhetsarbete samt att Kommunstyrelsen ansvarar för att samordna, utveckla och leda arbetet med informationssäkerhet inom hela Borås Stads verksamhet. Kommunstyrelsen fastställer riktlinjer för informationssäkerhetsarbetet.<sup>28</sup>

### Riktlinjer för informationssäkerhet och dataskydd

Detta dokument konkretiserar informationssäkerhetspolicyen med mer detaljerad information och regler för hur information får hanteras inom Staden. I riktlinjerna framgår det att E-post som utgör allmän handling ska utan dröjsmål hanteras och registreras i enlighet med gällande regler. Användaren ska, som grundregel, betrakta e-post som oskyddad och Stadens nätverk som öppna (osäkra). Detta innebär att meddelanden som skickas okrypterat via e-post inte kan betraktas vara skyddade från insyn, och att det därmed finns risk för att andra än den avsedda mottagaren kan ta del av innehållet.<sup>29</sup>

## 2.4.4 Övrigt

### Utlämnande av Allmänna handlingar - Öppna Sverige

Skriften *Utlämnande av Allmänna handlingar* har producerats av Öppna Sverige, en kampanj för att öka kunskaperna om offentlighetsprincipen i samhället. Bakom kampanjen står företrädare för stat, kommuner och landsting. Stadsledningskansliet tillhandahåller skriften på sin intranätsida som ett stöd vid utlämnande av allmänna handlingar.

<sup>25</sup> Protokoll från Borås Kommunfullmäktige 10 december 2020 § 171.

<sup>26</sup> Ciceron Registrering Version 1.10 Borås Stad 2017-09-26

<sup>27</sup> Ciceron Sekreterare Version 1.10 Borås Stad 2017-09-27

<sup>28</sup> Borås Stads Informationssäkerhetspolicy, Dnr: KS 2020-00721, fastställt av Kommunfullmäktige 2021-02-22

<sup>29</sup> Riktlinjer för informationssäkerhet och dataskydd Borås Stad, antagna 2022-12-21.

## 2.5 Dokumenthantering hos Förskolenämnden

Granskningen av Förskolenämndens dokumenthantering har genomförts genom dokumentstudier över dokumenthanteringen exempelvis dokumenthanteringsplanen samt en enkät om dokumenthantering som förvaltningen besvarat. Utöver det har tjänstepersoner hos olika delar i organisationen intervjuats för att skapa en bild över hur hanteringen ser ut i praktiken.

### 2.5.1 Förskolenämndens styrdokument och rutiner

Enligt arkivregler för Borås Stad ska det finnas en dokumenthanteringsplan. Ansvaret för att ta fram en sådan ligger på respektive nämnd och styrelse.

En dokumenthanteringsplan är ett redskap för att nå upp till kraven att hantera de allmänna handlingarna på ett strukturerat och enhetligt sätt och säkerställa att lagar och andra regler efterlevs. Den är både ett styrdokument och ett hjälpmedel. För förvaltningen är den ett viktigt redskap då den skapar förutsättningar för en konsekvent hantering av allmänna handlingar.

Förskolenämnden har fastställt sin aktuella dokumenthanteringsplan 30 november 2023. Intervjuade uppger att nämndens förvaltning arbetar med en revidering inför 2023. Förvaltningen har även tagit fram arkivbeskrivning och arkivförteckning beslutade 21 september 2023.

Förvaltningen har också publicerat en vägledning för rektorer avseende dokumenthanteringsarbetet. Vägledningen finns publicerat i IT-stödet CaneaOne.<sup>30</sup> I enkätsvaret uppger förvaltningen att arbete pågår för att ta fram en processkarta med årshjul för dokumenthantering. Detta är genomfört under hösten 2023. I processkartan beskrivs alla delar kring nämndens dokumenthantering (leverans till Stadsarkivet, gallring, revidering av dokumenthanteringsplan m.m.).

### 2.5.2 Dokumenthantering i verksamheter

Förskoleförvaltningens dokumentation hanteras i någon utsträckning i alla delar i organisationen. Nedan redogörs för hur dokumentation hanteras inom den centrala förvaltningsadministrationen samt ute på förvaltningens förskolor.

#### Dokumenthantering hos Förskoleförvaltningens centrala administration

Dokumenthantering sker huvudsakligen inom olika typer av IT-system men även i viss utsträckning utanför system. Förvaltningen använder sig av **Ciceron** som diarieföringssystem där nämndens upprätrade ärenden och inkommande eller utgående handlingar som ska bevaras registreras. Ciceron används nästan uteslutande av nämndsekreterare vid förvaltningen som ansvarar för registrering och diarieföring i Ciceron. Intervjuade uppger att rutinen är att handlingar för registrering ska skickas in till diariets e-post eller till nämndsekreterare för registrering och diarieföring. Ingen av de intervjuade, förutom nämndsekreterarna, uppger att de arbetar med Ciceron. Förvaltningen uppger att två andra tjänstepersoner som har tillräckligt bra kunskap i Ciceron för att kunna ersätta nämndsekreterare vid dennes frånvaro.

Av intervjuer och dokumenthanteringsplanen framgår att HR-avdelningen vid förvaltningen inte använder sig av ett särskilt verksamhets- och ärendehanteringssystem förutom Heroma. Pappershandlingar som ska förvaras hos HR-avdelningen såsom ex. anställningsavtal, bevis på legitimation, finns fysiskt i dokumentskåp hos förvaltningen centralt. Digitala handlingar såsom arbetsrättsliga utredningar och underlag till dessa finns i en gemensam digital mapp som HR-specialister, HR-administratör och förvaltningsledningen har tillgång till. De digitala handlingarna registreras i en Excelfil som agerar som ett register över personalärenden där handlingarna sorteras in på ärendenummer. Registerfilen är öppen att redigera för de som har tillgång till den.

<sup>30</sup> Borås Stad, Canea One: INS-6344-v.3.0 FF Vägledning för rektorer i arbetet med dokumenthanteringsplanen

Det framgår dock av intervjuer att rektorer på förskolorna i många fall behåller egna kopior på dokumenten som skickats in till förvaltningens HR-funktion såsom anställningsavtal, ansökningshandlingar eller lärarlegitimation. Anledningen till detta anges vara att det är opraktiskt att begära ut personalhandlingar när det väl behövs jämfört med att ta fram handlingen ur en egen pärm på arbetsplatsen.

Ekonomiavdelningen arbetar nästan uteslutande med ekonomisystemet **Agresso Unit4**. Här skapas underlag för den ekonomiska planeringen och uppföljningen. Handlingar och uppgifter tas ut i Agresso för att användas som underlag i ärenden till nämnden.

Nämndshandlingar hanteras på samma sätt som tidigare granskningar visat. Handlingar sammanställs av nämndsekreterare i ciceron vilka skickas ut till nämnden och publiceras på hemsidan. I tryckfrihetsförordningens mening är en handling som skickas eller publiceras från en kommun att betrakta som en expedierad, upprättad handling som ska diarieföras. Ärendeskrivelsen i ett ärende innehåller förslag till beslut. Skulle det beslutet hos nämnden avvika från det föreslagna skapas en ny version av ärendeskrivelsen där beslutet matchar med nämndens. Den tidigare versionen ligger kvar i Ciceron i form av en versionshistorik och är på så vis bara åtkomlig för vissa tjänstepersoner med rätt behörighet. Versionshistoriken gallras när handlingarna arkiveras.

Både Ciceron och Agresso är kommunövergripande IT-system som inte utvecklas och utvärderas lokalt på förvaltningen.

Mycket information som avser bara på förskola och fritidshem hanteras i IT-system. De system som används för barndokumentation är **Extens/IST Förskola, Unikum** och **Tempus**. Dessa system har centrala systemförvaltare hos Förskoleförvaltningen eller Grundskoleförvaltningen.

### Dokumenthantering hos Förskoleförvaltningens förskolor

På förskolorna är rektorerna ansvariga för dokumentationen. Dokumentationen hålls både i pappersform och inom olika IT-system. Flera rektorer uppger i intervjuer att det är många system. Intervjuade framhåller dock att det finns bra hjälp för systemen från systemförvaltare, HR-avdelningen, Ekonomiavdelningen etc. om man skulle behöva assistans.

#### *Barndokumentation*

Förskolorna har en akt i pappersform på varje barn som pedagoger hanterar. Vissa förskolor och avdelningar har börjat använda sig av IT-systemet Unikum. Förskolorna använder sig även av Tempus för att registrera vistelsetider samt information till vårdnadshavare t.ex. om det saknas kläder eller dags för utflykt. Det finns även en del blanketter som rör förskolebarnen. Det är blanketter för tillbud, kränkande behandling osv. Rutin för hantering av blanketter finns publicerade på förvaltningens intranätsida och CaneaOne.

Barndokumentation gallras när barnen börjat grundskolan. För särskilda insatser gäller, om vårdnadshavare samtycker, att dokumentation skickas till skolan och så hålls ett överlämningsmöte.

Samtliga intervjuade rektorer uppger att de har svårigheter med att arbeta i IT-systemet **SAMSA**. Systemet uppges vara svårt att använda, svårt att logga in i och opedagogiskt.

#### *Personaldokumentation*

**Heroma** används av rektorer för att administrera grundläggande personaldokumentation såsom anställning och semester. Det finns en modul i Heroma för att hantera Rehabiliteringsärenden som används i stor utsträckning. Enligt intervjuade varierar användningen av Rehabiliteringsmodulen. Anställningsdokument, underlag till utredningar etc. skickas in via e-post till förvaltningens HR-avdelning där de finns i personalakten. Läkarintyg skickas inte till förvaltningen centralt utan hanteras av respektive rektor.

Rektorer har, precis som förvaltningens HR avdelning, inget annat IT-system för att hantera övrig personaldokumentation. Av intervjuer framkommer att en del dokumentation, såsom anteckningar från medarbetarsamtal förvaras i pappersform i pärmar eller digitalt hos rektor. Dessa skickas inte in till förvaltningens HR-avdelning.

Av intervjuer framgår att rektorers arbetssätt avseende dokumentation kan skilja sig åt vilket innebär olik hantering av t.ex. personalens dokumentation.

Förvaltningen använder även IT-systemet **SiteVision** för information och hemsida, **Stratsys** för rapportering och informationssammanställning och **Infracontrol** för synpunktshantering.

#### Risakanalyser

Det framgår av Förskolenämndens riskanalys 2023 att nämnden inte beaktade risker inom arbetet med dokumenthantering. Risken ”Risk att allmänna handlingar inte hanteras i enlighet med gällande lagstiftning och lokala styrdokument vilket kan leda till att allmänna handlingar inte blir tillgängliga” finns dock med i riskanalysen för 2024 men har inte bedömts vara tillräckligt hög för att vara med i den interna kontrollplanen.

#### Intern kontroll och egenkontroll

Det framgår av nämndens internkontrollplan att det inte genomförs någon kontroll i verksamheten hur dokumenthanteringsplanen efterlevs. Intervjuade i förvaltningen uppger att de aldrig fått sin dokumenthantering kontrollerad vare sig som en del av förvaltningens interna kontroll eller andra typer av egenkontroll.

Intervjuade uppger att man förväntas kunna hantera dokumentation på ett korrekt sätt i enlighet med vad som krävs för befattningen.

### 2.5.3 Stickprovskontroll av diarieföring i Ciceron

Som en del av granskningen av dokumenthantering hos Förskolenämnden gjordes en stickprovskontroll avseende diarieföring inom ärendehanteringssystemet Ciceron. Utdrag över ärenden hos skolinspektionen som avser Borås Stad har jämförts med utdrag från nämndens diarium. Utifrån detta stickprov noteras inga avvikelser.

### 2.5.4 Iakttagelser

Utifrån granskningen av dokumentation och intervjuer noteras följande avseende Förskoleförvaltningen:

- Skillnader i arbetssätt avseende dokumentation. Enligt de intervjuade innebär det att rektorer bevarar olika mycket dokumentation på olika sätt.
- Dokumentation som även förvaras hos förvaltningen centralt sparas av vissa rektorer även lokalt.
- Registreringen av vissa personalhandlingar vid HR-avdelningen sker inte i ett särskilt IT-system och har därför inga säkerhetsfunktioner som följer av ett sådant system.
- Vissa av rektorerna använder Heroma-modulen för rehabilitering mer aktivt än andra.
- Det framkommer i intervjuer att hanteringen av personaldokumentation utan systemstöd innebär att i de fall personaldokumentation behöver skickas mellan tjänstepersoner i förvaltningen sker detta i första hand via e-post.
- Förvaltningen genomför ingen kontroll av dokumenthanteringsplanens efterlevnad. Processen för årlig revidering av dokumenthanteringsplanen uppges dock innehålla dialog och information om planens efterlevnad och funktionalitet.



## 2.6 Dokumenthantering hos Grundskolenämnden

Granskningen av Grundskolenämndens dokumenthantering har genomförts genom dokumentstudier över dokumenthanteringen ex. vis dokumenthanteringsplanen samt en enkät om dokumenthantering som förvaltningen besvarat. Utöver det har tjänstepersoner hos olika delar i organisationen intervjuats för att skapa en bild över hur hanteringen ser ut i praktiken.

### 2.6.1 Grundskolenämnden styrdokument och rutiner

Grundskolenämnden har fastställt sin aktuella dokumenthanteringsplan 13 december 2016. Intervjuade uppger att nämndens förvaltning arbetar med en revidering inför 2024. Nämnden uppger i sitt enkätsvar att man arbetar för att ta fram en Arkivbeskrivning och en Arkivorganisation.

Förvaltningen har också publicerat rutin för introduktion för chefer i Grundskoleförvaltningen. Rutinen är tänkt att fungera som stödmaterial för rekryterande chef vid introduktionen av nya chefer. Rutinen innehåller information samt förslag till ett introduktionsschema. Det finns även två checklistor att utgå ifrån i planeringen av introduktionen. Av dessa framgår att den nya chefen förväntas läsa igenom riktlinjer och styrdokument.<sup>31</sup>

Dokumentet Grundskoleförvaltningens instruktion för rektor riktar sig till rektor i förskoleklass, fritidshem, grundskola och grundskola i Borås Stad. Förvaltningen uppger att dokumentet ska beskriva hur Borås Stad anser att rektor ska bedriva sitt ledarskap för sin eller sina skolenheter för att varje elev ska garanteras trygghet och studiero samt ha möjlighet att nå så långt som möjligt i sin kunskapsutveckling. Instruktionen behandlar ämnen som pedagogiskt ledarskap, pedagogiskt arbete, mötet med eleven, organisation, skolans uppdrag och ansvar, uppföljning och delegering. Instruktionen nämner inte dokumenthantering.<sup>32</sup>

Grundskoleförvaltningen har även tagit fram andra rutiner som beror dokumenthantering t.ex. rutin för hantering av dokument i ärendesystemet Prorenata, rutin för kränkande särbehandling och sexuella trakasserier och rutin för Kränkande behandling i **Drafit/KB Incident**.

### 2.6.2 Dokumenthantering i verksamheter

Grundskolenämndens dokumentation hanteras i någon utsträckning i alla delar i organisationen. Nedan redogörs för hur dokumentation hanteras inom den centrala förvaltningsadministrationen samt ute på förvaltningens skolor.

#### Dokumenthantering hos Grundskoleförvaltningens centrala administration

Dokumenthantering sker huvudsakligen inom olika typer av IT-system men även i viss utsträckning utanför system. Förvaltningen använder sig av **Cicero** som diarieföringssystem där nämndens upprättade ärenden och inkommande eller utgående bevarandevärda handlingar registreras. Cicero används nästan uteslutande av nämndsekreterare vid förvaltningen som ansvarar för registrering och diarieföring i Cicero. Intervjuade uppger att rutinen är att handlingar för registrering ska skickas in till diariets e-post eller till nämndsekreterare för registrering och diarieföring. Ingen av de intervjuade, förutom nämndsekreterarna, uppger att de arbetar med Cicero. Förvaltningen har två nämndsekreterare som därmed kan ersätta varandra vid frånvaro. Tjänsteperson vid Elevhälsan uppger dock att ett antal tjänstepersoner vid centrala elevhälsan använder Cicero för dokumentation.

<sup>31</sup> Borås Stad, intranät för anställda: Introduktion för chefer i Grundskoleförvaltningen 2022-05-26.

<sup>32</sup> Grundskoleförvaltningen, Grundskoleförvaltningens INSTRUKTION FÖR REKTOR, Reviderad 2022-11-22

Av intervjuer och dokumenthanteringsplanen framgår att HR-avdelningen vid förvaltningen inte använder sig av ett särskilt verksamhets- och ärendehanteringssystem förutom Heroma. Pappershandlingar såsom ex. anställningsavtal, bevis på legitimation finns fysiskt förvarade i dokumentskåp hos HR-avdelningen på förvaltningskontoret. Digitala handlingar finns i en gemensam digital mapp som endast HR-funktionen har tillgång till. De digitala handlingarna registreras i en Excelfil som agerar som ett register över personalärenden där handlingarna sorteras in på ärendenummer. Registerfilen är öppen att redigera för personalen på HR-avdelningen.

Det framgår dock av intervjuer att rektorer på skolorna i många fall behåller egna kopior på dokumenten som skickats in till förvaltningens HR-funktion såsom anställningsavtal, ansökningshandlingar eller lärarlegitimation. Anledningen till detta anges vara att det är opraktiskt att begära ut personalhandlingar när det väl behövs jämfört med att ta fram handlingen ur en egen pärm på arbetsplatsen.

Ekonomiavdelningen arbetar nästan uteslutande med ekonomisystemet **Agresso Unit4**. Här skapas underlag för den ekonomiska planeringen och uppföljningen. Handlingar och uppgifter tas ut i Agresso för att användas som underlag i ärenden till nämnden.

Nämndshandlingar hanteras på samma sätt som tidigare granskningar visat. Handlingar sammanställs av nämndsekreterare i ciceron vilka skickas ut till nämnden och publiceras på hemsidan. I tryckfrihetsförordningens mening är en handling som skickas eller publiceras från en kommun att betrakta som en expedierad, upprättad handling som ska diarieföras. Ärendeskrivelsen i ett ärende innehåller förslag till beslut. Skulle det beslutet hos nämnden avvika från det föreslagna skapas en ny version av ärendeskrivelsen där beslutet matchar med nämndens. Den tidigare versionen ligger kvar i Ciceron i form av en versionshistorik och är på så vis bara åtkomlig för vissa tjänstepersoner med rätt behörighet. Versionshistoriken gallras när handlingarna arkiveras.

Både Ciceron och Agresso är kommunövergripande IT-system som inte utvecklas och utvärderas lokalt på förvaltningen.

Mycket information hanteras i IT-system som avser elever. De system som används för elevdokumentation är **Extens/IST Skola, Unikum, Skola24, Prorenata** och **Tempus**.

### Dokumenthantering hos Grundskoleförvaltningens skolor

På skolenheterna är rektorer ansvariga för dokumentationen vilket framförallt sker inom olika IT-system. Enligt intervjuade rör det sig om ca 24 olika IT-system som används under en arbetsvecka. På månadsbasis handlar det om ca 34 stycken olika IT-system. Flera rektorer uppger i intervjuer att det är väldigt många system. Intervjuade framhåller dock att det finns bra hjälp för systemen från systemförvaltare, HR-avdelningen, Ekonomiavdelningen etc. om man skulle behöva assistans.

### *Elevhälsodokumentation*

Prorenata är ett journalföringssystem för att dokumentera elevhälsovården. I systemet registreras information om elever aktuella i elevhälsan av olika yrkesroller. Skolkurator, Specialpedagog, Skolpsykolog, Skolsköterska, Skolläkare, Rektor, Biträdande rektor m.fl. har tillgång till olika delar av elevens elevhälsoakt. De olika rollerna summerar viss information i en mer allmänt hållen arbetsyta för att utbyta information mellan professionerna. Prorenata används även av skolenheterna i Borås Stad för att ansöka om tilläggsbelopp för elever. I rutinen från Grundskoleförvaltningen framgår att det för varje elev på skolan finns en extra dokumentationsmapp i systemet som heter "Tilläggsbelopp". Ansökan om tilläggsbelopp består i ett *Försättsblad – ansökan om tilläggsbelopp* samt underlag. Underlagen finns normalt i andra mappar i elevakten och kan därför kopieras till tilläggsbeloppsmappen. Försättsbladet ska fyllas i och signeras. Den dokumentation som läggs in i mappen är tillfällig och raderas vid två tillfällen per år: i juni och i december efter att förvaltningen fattat beslut.<sup>33</sup> Hanteringen av dokumentationen för ansökan om tilläggsbelopp finns inte med i förvaltningens dokumenthanteringsplan och inget särskilt gallringsbeslut är beslutat av Grundskolenämnden. Förvaltningen uppger dock att man dokumenterar allt som återfinns i ansökan i en Excelfil.

Intervjuade uppger att Prorenata fyller sin funktion men att det saknas en inloggning för lärare att dokumentera om elever. Detta eftersom lärare inte har tillgång till systemet alls. Istället behöver lärare informera rektor som i sin tur för in informationen i elevakten i systemet. Förvaltningschefen har dock beslutat att införa möjlighet för att ge lärare åtkomst till vissa utvalda anteckningar i elevakten i Prorenata och kan logga in i systemet och till viss del dokumentera själva. Det är frivilligt för skolorna att ansluta sig för denna läraråtkomst.

Av intervjuer framgår dock att förvaltningen prövar ett nytt handhavandesätt på vissa skolor där lärare kan fylla i och skicka in dokumentation till systemet via en länk.

Det framkommer även i intervjuer att rektorer inte har en egen yta i elevakten för egna anteckningar trots att det är finns stöd för det i systemet.

### *Övrig elevdokumentation*

Alla elever har en egen akt på skolan inom lärplattformen Unikum där utvecklingssamtal, pedagogiska anpassningar för elever samt information till vårdnadshavare dokumenteras. Rektor handhar många blanketter för bl.a. tillbud, kränkande behandling osv. Rutiner för hantering av blanketter finns publicerade på förvaltningens intranätsida och i Canea One. I systemet Draft-IT dokumenteras eventuella kränkande incidenter. Enligt intervjuade finns det en funktion för allmän incidentanmälan i Draft-IT men Borås Stad använder den inte. Istället dokumenterar skolsköterska eventuell skada.

Extens – IST och Skola24 är alla del i den grundläggande elevdokumentationen avseende registrering av skolplacering, skolklass, schema och betyg för elever. Tempus används för att dokumentera elevers närvaro i förskoleklass/fritidshem. Rektorer använder även Västra Götalandsregionens IT-system SAMSA för att exempelvis boka in SIP-möten (samordnad individuell plan) för elever.

Samtliga intervjuade rektorer uppger att de har svårigheter med att arbeta i IT-systemet **SAMSA**. Systemet uppges vara svårt att använda, svårt att logga in i och är opedagogiskt upplagt.

<sup>33</sup> Borås Stad, Canea One: INS-6788-v.2.0 GRF Tilläggsbelopp i Prorenata

### Personaldokumentation

**Heroma** används av rektorer för att administrera grundläggande personaldokumentation såsom anställning och semester. Det finns en modul i Heroma för att hantera Rehabiliteringsärenden som används till viss del. Enligt intervjuade varierar användningen av Rehabiliteringsmodulen. Anställningsdokument, underlag till utredningar etc. skickas in via e-post till förvaltningens HR-avdelning där de finns i personalakten. Läkarintyg skickas inte till förvaltningen centralt utan hanteras av respektive rektor.

Rektorer har, precis som förvaltningens HR avdelning, inget annat IT-system för att hantera övrig personaldokumentation. Av intervjuer framkommer att en del dokumentation, såsom anteckningar från medarbetarsamtal förvaras i pappersform i pärmar eller digitalt hos rektor. Dessa ska inte skickas in till förvaltningens HR-avdelning.

En av skolorna har börjat använda sig av Unikum som personalsystem där personal är inlagda som elever och rektor som lärare. Det medför att personaldokumentationen finns i ett IT-system. Samma skola använder även en chiffernyckel istället för elevers namn vilket förenklar kommunikation om elever mellan lärare utan att röja personuppgifter.

Av intervjuer framgår att rektorers arbetssätt avseende dokumentation kan skilja sig åt vilket innebär skiftande hantering av t.ex. personaldokumentation.

I övrigt har Grundskoleförvaltningen bl.a. även IT-systemet **SiteVision** för information och hemsidan, **Stratsys** för rapportering och informationssammanställning och **Infracontrol** för synpunktshantering.

### Riskanalyser

Det framgår av Grundskolenämnden riskanalys 2023 att nämnden beaktade risken ”Risk att allmänna handlingar inte hanteras korrekt på enheterna”. Riskbedömningen föranledde inte att nämnden tog upp den i den interna kontrollplanen för 2023.

### Intern kontroll och egen kontroll

Det framgår av nämndens interna kontrollplan 2023 att det inte genomförs någon kontroll i verksamheten hur dokumenthanteringsplanen efterlevs. För 2024 bedömde Grundskolenämnden att risken *att allmänna handlingar inte hanteras korrekt på enheterna* var låg och därmed inte behövde tas med till den interna kontrollplanen.

Intervjuade i förvaltningen uppger att de aldrig fått sin dokumenthantering kontrollerad vare sig som en del av förvaltningens interna kontroll eller andra typer av egenkontroll.

Intervjuade uppger att man förväntas kunna hantera dokumentation på ett korrekt sätt i enlighet med vad som krävs för befattningen.

### 2.6.3 Stickprovskontroll av diarieföring i Ciceron

Som en del av granskningen av dokumenthantering hos Grundskolenämnden gjordes stickprovskontroll avseende diarieföring inom ärendehanteringssystemet Ciceron. Utdrag över ärenden hos Skolinspektionen som avser Borås Stad har jämförts med utdrag från nämndens diarium. Utifrån detta stickprov noteras inga avvikelser.

### 2.6.4 Iakttagelser

Utifrån granskningen av dokumentation och intervjuer noteras följande avseende Grundskoleförvaltningen:

- Skillnader i arbetssätt avseende dokumentation. Enligt de intervjuade innebär det att rektorer bevarar olika mycket dokumentation på olika sätt.
- Dokumentation som förvaras hos förvaltningen centralt sparas av vissa rektorer även lokalt.
- Registreringen av vissa personalhandlingar vid HR-avdelningen sker inte i ett särskilt IT-system och har därför inga säkerhetsfunktioner som följer av ett sådant system.
- Det framkommer i intervjuer att hanteringen av personaldokumentation utan systemstöd innebär att i de fall personaldokumentation behöver skickas mellan tjänstepersoner i förvaltningen sker detta i första hand via e-post.
- Det framgår även att ansökningar om tilläggsbelopp i elevhälsosystemet Prorenata anses av förvaltningen vara tillfälliga och gallras manuellt två gånger per år. Hantering av ansökningar återfinns inte i dokumenthanteringsplanen och inget särskilt gallringsbeslut är beslutat av Grundskolenämnden.
- Skolor har tagit fram egna tekniska lösningar för att hantera personaldokumentation. En skola har t.ex. använt Unikum för att lösa bristen på personalsystem. Lärare läggs där in som elever och Rektorer som lärare. På så vis kan de administrera personaldokumentation och annat i ett system.
- Nämndens dokumenthanteringsplan beslutades om 2016 och beskriver därför inte den aktuella dokumenthanteringen i verksamheten. Detta skapar problem med gallring för förvaltningen.
- Förvaltningen saknar en Arkivbeskrivning och en beskriven Arkivorganisation.

## 2.7 Dokumenthantering hos Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden

Granskningen av Gymnasie- och vuxenutbildningsnämndens dokumenthantering har genomförts genom dokumentstudier över dokumenthanteringen ex. vis dokumenthanteringsplanen samt en enkät om dokumenthantering som förvaltningen besvarat. Utöver det har tjänstepersoner hos olika delar i organisationen intervjuats för att skapa en bild över hur hanteringen ser ut i praktiken.

### 2.7.1 Gymnasie- vuxenutbildningsnämndens styrdokument och rutiner

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden har fastställt sin aktuella dokumenthanteringsplan 13 december 2022. Intervjuade uppger att nämndens förvaltning arbetar med en revidering inför 2024. Intervjuade uppger att förvaltningen genomförde ett gediget arbete när man tog fram den senaste dokumenthanteringsplanen. Samtliga intervjuade uppger att verksamheterna är involverade i framtagande och uppdateringar av planen.

Det framgår från intervjuer att Gymnasie- och vuxenutbildningsförvaltningen varje år genomför en revidering av dokumenthanteringsplanen. I processen för revideringen involveras förvaltningens personal brett där båda skolledningar, elevhälsan, administratörer m.fl. engageras i arbetet med planen.

Förvaltningen har även tagit fram en Arkivbeskrivning upprättad 28 mars 2022 och Arkivorganisation upprättad 30 juni 2022. Förvaltningen uppger att dessa dokument inte har nämnd behandlats men kommer att göras i samband med revideringen av dokumenthanteringsplanen 2024.

Förvaltningen har också tagit fram en rutinbeskrivning för diarieföring och arkivering. Rutinen är tänkt att fungera som stödmaterial personal avseende registrering, diarieföring, utlämnande och gallring av allmänna handlingar.<sup>34</sup>

### 2.7.2 Dokumenthantering i verksamheter

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämndens dokumentation hanteras i någon utsträckning i alla delar i organisationen. Vi kommer här efter redogöra hur dokumentation hanteras inom den centrala administrationen samt ute på skolor.

#### Dokumenthantering hos Gymnasie- och vuxenutbildningsförvaltningens centrala administration

Dokumenthantering sker huvudsakligen inom olika typer av IT-system men även i viss utsträckning utanför system. Förvaltningen använder sig av **Cicéron** som diarieföringssystem där nämndens upprättade ärenden och inkommande eller utgående bevarandevärda handlingar registreras. Cicéron används nästan uteslutande av nämndsekreterare vid förvaltningen som ansvarar för registrering och diarieföring i Cicéron. Intervjuade uppger att rutinen är att handlingar för registrering ska skickas in till diariets e-post eller till nämndsekreterare för registrering och diarieföring. Ingen av de intervjuade, förutom nämndsekreterarna, uppger att de arbetar med Cicéron.

För att undvika sårbarhet för arbetet med diariet kan administratörer vid HR-avdelningen och Antagningsenheten ersätta nämndsekreterare vid dennes frånvaro.

<sup>34</sup> Rutinbeskrivning för diarieföring och arkivering Gymnasie- och vuxenutbildningsförvaltningen, Gymnasie- och vuxenutbildningsförvaltningen, Upprättad 2022-06-27

Ekonomiavdelningen arbetar nästan uteslutande med ekonomisystemet **Agresso Unit4**. Här skapas underlag för den ekonomiska planeringen och uppföljningen. Handlingar och uppgifter tas ut i Agresso för att användas som underlag i ärenden till nämnden. Avdelningen hanterar dock fortfarande papperhandlingar, t.ex. kvitton, vilka förs in manuellt i systemet. Intervjuade uppger att verksamheten kommit långt med digitaliseringen men att fortfarande finns tillfällen där verksamheten inte helt nått fram.

Av intervjuer och dokumenthanteringsplanen framgår att HR-avdelningen vid förvaltningen inte använder sig av ett särskilt verksamhets- och ärendehanteringssystem förutom Heroma. Pappershandlingar såsom ex. anställningsavtal, bevis på legitimation finns fysiskt förvarade i dokumentskåp hos HR-avdelningen på förvaltningskontoret. Digitala handlingar såsom arbetsrättsliga utredningar och underlag till dessa finns i en gemensam digital mapp som endast HR-funktionen har tillgång till. De digitala handlingarna registreras i en Excelfil som agerar som ett register över personalärenden där handlingarna sorteras in på ärendenummer. Registerfilen är öppen att redigera för personalen på HR-avdelningen. Enligt förvaltningen finns ett förslag om är att avveckla excelfilsregistret och att i stället registrera handlingarna i Ciceron i avvaktan på dokumenthanteringssystem för personalhandlingar i den reviderade dokumenthanteringsplanen.

Intervjuade uppger att man efterfrågar systemstöd från centralt håll i Staden. Framförallt lyfter man bristen av verksamhetssystem hos HR-funktionen.

Nämndshandlingar hanteras på samma sätt som tidigare granskningar visat. Handlingar sammanställs av nämndsekreterare i ciceron vilka skickas ut till nämnden och publiceras på hemsidan. I tryckfrihetsförordningens mening är en handling som skickas eller publiceras från en kommun att betrakta som en expedierad, upprättad handling som ska diarieföras. Ärendeskrivelsen i ett ärende innehåller förslag till beslut. Skulle det beslutet hos nämnden avvika från det föreslagna skapas en ny version av ärendeskrivelsen där beslutet matchar med nämndens. Den tidigare versionen ligger kvar i Ciceron i form av en versionshistorik och är på så vis bara åtkomlig för vissa tjänstepersoner med rätt behörighet. Versionshistoriken gallras när handlingarna arkiveras.

### Dokumenthantering hos Gymnasie- och vuxenutbildningsförvaltningens skolor

Borås kommunala gymnasieskolor är Almåsgymnasiet, Bäckängsgymnasiet, Sven Eriksons-gymnasiet, Viskastrandsgymnasiet och anpassad gymnasieskola. Utöver dessa finns även Vuxenutbildning. Ute på gymnasieskolorna är gymnasiecheferna ansvariga för dokumentationen vilket framförallt sker inom olika IT-system. Gymnasieskolorna har alla enhetschefer för stöd och service vilka sköter administrationen på skolorna. I intervjuer framgår att administrationen, som också oftast är arkiveringsredogörare, inte ges något särskilt stöd eller utbildning för sitt uppdrag

Alla elever har en egen akt på skolan inom lärplattformen Unikum där utvecklingssamtal, särskild anpassning samt information till vårdnadshavare dokumenteras.

### Elevdokumentation

Gymnasie- och vuxenutbildningsförvaltningen använder sig av systemet IST Administration för att administrera elevuppgifter. **IST Administration** är en vidareutveckling av systemet **Extens**. Varje gymnasieskola har en till två skoladministratörer som är utbildade i systemet och som huvudsakligen arbetar i systemet. Utöver administratörerna så arbetar även rektorer, pedagoger och systemansvarig i systemet till viss del.

I systemet handhas det mesta av den administrativa elevdokumentationen. I IST Administration hanteras: elevbetyg, nationella prov, närvaro/frånvaro (läses in från externt schemaprogram), kurser, kursplan, program samt individuella studieplaner.

#### *Elevhälsodokumentation*

Precis som grundskoleförvaltningen används **Prorenata** som journalföringssystem för att dokumentera elevhälsovården. Gymnasieskolans elevhälsouppdrag är dock avsevärt mindre i omfattning jämför med Grundskolans. Dokumentationen innefattar tillbudsrapport, elevhälsoplan, åtgärdsprogram, särskilt stöd, utredningar, anteckningar m.m. Pappershandlingar scannas och bevaras endast digitalt i Prorenata.

#### *Personaldokumentation*

**Heroma** används av rektorer för att administrera grundläggande personaldokumentation såsom anställning och semester. Det finns en modul i Heroma för att hantera Rehabiliteringärenden som används till viss del. Anställningsdokument, underlag för utredning, etc. skickas via e-post in till förvaltningens HR-avdelning där de finns i personalakten. Läkarintyg ska hanteras enligt en särskild rutin och bevaras inlåsta tillsammans med arbetsskadeanmälan.<sup>35</sup> Undertecknade dokument såsom disciplinära åtgärder eller dokumentation om uppsägning brukar levereras personligen av ansvarig chef till HR så att de läggs i personalakten.

Gymnasieskolor har, precis som förvaltningens HR avdelning, inget annat IT-system för att hantera övrig personaldokumentation. Av intervjuer framkommer att en del dokumentation, såsom anteckningar från medarbetarsamtal förvaras i pappersform i pärmar eller digitalt på skolan. Dessa skickas inte in till förvaltningens HR-avdelning.

#### **Riskanalyser**

Det framgår av Gymnasie- och vuxenutbildningsnämndens riskanalys 2023 att nämnden beaktade risken att diarieföring inte fungerar. Riskbedömningen föranledde inte att nämnden tog upp den i den interna kontrollplanen.

#### **Intern kontroll och egen kontroll**

Det framgår av nämndens internkontrollplan 2023 att det inte genomförs någon kontroll i verksamheten av hur dokumenthanteringsplanen efterlevs. Risken avseende diarieföringen är dock medtagen i förvaltningens interna kontrollplan för 2024. Intervjuade i förvaltningen uppger att de aldrig fått sin dokumenthantering kontrollerad vare sig som en del av förvaltningens interna kontroll eller andra typer av egenkontroll.

Intervjuade uppger att man förväntas kunna hantera dokumentation på ett korrekt sätt i enlighet med vad som krävs för befattningen och att det finns en tillit hos chefer avseende detta.

<sup>35</sup> Rutin – Hantering och gallring av läkarintyg, Gymnasie- och vuxenutbildningsförvaltningen, HR-funktionen, reviderad 2017-02-28



### 2.7.3 Stickprovskontroll av diarieföring i Ciceron

Som en del av granskningen av dokumenthantering hos Gymnasie- vuxenutbildningsnämnden gjordes ett stickprovskontroll avseende diarieföring inom ärendehanteringssystemet Ciceron. Utdrag över ärenden hos skolinspektionen som avser Borås Stad har jämförts med utdrag från nämndens diarium. Utifrån detta stickprov noteras inga avvikelser.

### 2.7.4 Iakttagelser

Utifrån granskningen av dokumentation och intervjuer noteras följande avseende Gymnasie- och vuxenutbildningsförvaltningen:

- Dokumentation som även förvaras hos förvaltningen centralt sparas även lokalt.
- Registreringen av vissa personalhandlingar vid HR-avdelningen sker inte i ett särskilt IT-system och har därför inga säkerhetsfunktioner som följer av ett sådant system.
- Det framkommer i intervjuer att hanteringen av personaldokumentation utan systemstöd innebär att i de fall personaldokumentation behöver skickas mellan tjänstepersoner i förvaltningen sker detta i första hand via e-post.
- Intervjuade uppger att varje gymnasieskola har en arkiveringsredogörare men att denna inte ges något särskilt stöd eller utbildning för sitt uppdrag.
- Intervjuade uppger att man efterfrågar systemstöd från centralt håll i Staden. Framförallt lyfter man bristen av verksamhetssystem hos HR-funktionen.
- Intervjuade uppger även att det saknas stödmaterial för dokumenthantering t.ex. hur man lämnar ut allmänna handlingar.

### 3 Stadsrevisionens bedömningar

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 arbetsätt.

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 informationssäkerhet 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 ärendebereidningen 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 framtagna 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 grundläggande 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 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. 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 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.

---

*Anna Sandström*  
*Biträdande revisionschef*

---

*Samuel Kaufman*  
*Granskningsansvarig*  
*Certifierad kommunal yrkesrevisor*

## 4 Källförteckning

### Lagar och förordningar:

Tryckfrihetsförordningen (1949:105)

Offentlighets- och sekretesslag (2009:400)

Förvaltningslag (2017:900)

Arkivlag (1990:782)

Arkivförordning (1991:446)

### Litteratur:

Von Essen, Ulrik; Arbetet i offentlig förvaltning, 2014

Von Essen, Ulrik; Förvaltningsrättens grunder

Ahlström, Kristina; Förvaltningslagen – En kommentar, 2017

Strömberg, Håkan & Lundell, Per; Allmän förvaltningsrätt, 2018

SKL – Kommentus; Kommunallagen med kommentarer och praxis, 2011

### Utredningar:

Regeringens Proposition 1985/86:80 om ny förvaltningslag

Regeringens proposition 2016/17:180, En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag

### Enkät svar:

Enkät svar från Förskoleförvaltningen, inkommen 2023-06-09

Enkät svar från Grundskoleförvaltningen, inkommen 2023-06-16

Enkät svar från Gymnasie- och vuxenskoleförvaltningen inkommen 2023-06-14

**Intervjuer:**

Intervju med medarbetare 1 och 2 Gymnasie- vuxenutbildningsförvaltningen, 2023-06-19

Intervju med medarbetare 3 Förskoleförvaltningen, 2023-06-22

Intervju med medarbetare 4 Grundskoleförvaltningen, 2023-06-27

Intervju med medarbetare 5 Gymnasie- vuxenutbildningsförvaltningen, 2023-08-17

Intervju med medarbetare 6 och 7 Grundskoleförvaltningen, 2023-08-18

Intervju med medarbetare vid leverantören Two Day, 2023-08-21

Intervju med medarbetare 8 Gymnasie- vuxenutbildningsförvaltningen, 2023-08-22

Intervju med medarbetare 9 Förskoleförvaltningen, 2023-08-23

Intervju med medarbetare 10 Grundskoleförvaltningen, 2023-08-24

Intervju med medarbetare 11 Förskoleförvaltningen, 2023-08-24

Intervju med medarbetare 12 och 13 Gymnasie- vuxenutbildningsförvaltningen, 2023-09-13

Intervju med medarbetare 14 Gymnasie- vuxenutbildningsförvaltningen, 2023-09-13

Intervju med medarbetare 15 Gymnasie- vuxenutbildningsförvaltningen, 2023-09-19

Intervju med medarbetare 16 o 17 Grundskoleförvaltningen, 2023-10-02

Intervju med medarbetare 18 Förskoleförvaltningen, 2023-10-10

Intervju med medarbetare 19 och 20 Grundskoleförvaltningen, 2023-10-10

Intervju med medarbetare 21 och 22 Grundskoleförvaltningen, 2023-10-10

Intervju med medarbetare 23 Förskoleförvaltningen, 2023-10-20

Intervju med medarbetare 24 Förskoleförvaltningen, 2023-10-24

Intervju med medarbetare 25 Grundskoleförvaltningen, 2023-11-02

Intervju med medarbetare 26 Grundskoleförvaltningen, 2023-11-02

**E-postkorrespondens:**

Korrespondens med representant 26 för Grundskoleförvaltningen, 2023-11-14

Korrespondens med representant 25 för Grundskoleförvaltningen, 2023-11-16 och 2023-11-22



**Borås Stads styrdokument:**

Arkivregler för Borås Stad, Kommunfullmäktige, fastställda 21 januari 2021

Borås Stads Rutiner för informations- och arkivhantering, Stadsarkivarien, fastställt 20 september 2018

Borås Stads Informationssäkerhetspolicy, Dnr: KS 2020-00721, fastställt av Kommunfullmäktige 2021-02-22

Riktlinjer för informationssäkerhet och dataskydd Borås Stad, antagna 2022-12-21

Risakanalys 2023 för Förskolenämnden

Risakanalys 2023 för Grundskolenämnden

Risakanalys 2023 för Gymnasie- vuxenutbildningsnämnden

Intern kontrollplan 2023 för Förskolenämnden

Intern kontrollplan 2023 för Grundskolenämnden

Intern kontrollplan 2023 för Gymnasie- vuxenutbildningsnämnden

Dokumenthanteringsplan för Grundskolenämnden, reviderad 2022-11-22

Rutin: Introduktion för chefer i Grundskoleförvaltningen, förvaltningschef Grundskoleförvaltningen, reviderad 2022-05-09

Grundskoleförvaltningen, Grundskoleförvaltningens INSTRUKTION FÖR REKTOR, Reviderad 2022-11-22

Instruktion för rektor. Arbetsgrupp förskola-skola, fastställd 21 februari 2014

Borås Stad; Lathund för Ciceron, inte daterad

Ciceron Registrering Version 1.10 Borås Stad 2017-09-26

Ciceron Sekreterare Version 1.10 Borås Stad 2017-09-27

Rutin – Hantering och gallring av läkarintyg, Gymnasie- och vuxenutbildningsförvaltningen, HR-funktionen, reviderad 2017-02-28

Borås Stad, Canea One: INS-6344-v.3.0 FF Vägledning för rektorer i arbetet med dokumenthanteringsplanen

Borås Stad, Canea One: INS-6788-v.2.0 GRF Tilläggsbelopp i Prorenata

Borås Stad, intranät för anställda: Introduktion för chefer i Grundskoleförvaltningen 2022-05-26

Grundskoleförvaltningen, Grundskoleförvaltningens INSTRUKTION FÖR REKTOR, Reviderad 2022-11-22

Rutinbeskrivning för diarieföring och arkivering Gymnasie- och vuxenutbildningsförvaltningen, Gymnasie- och vuxenutbildningsförvaltningen, Upprättad 2022-06-27

Rutin – Hantering och gallring av läkarintyg, Gymnasie- och vuxenutbildningsförvaltningen, HR-funktionen, reviderad 2017-02-28

**Borås Stads intranät:**

Borås Stad, intranät för anställda: Start > Service och stöd > Administrativa system och IT-tjänster > Agresso UNIT4 ERP. Uppdaterad: 2024-01-03 13.10

Borås Stad, intranät för anställda: Start > Organisation och nätverk > Förvaltningar > Grundskoleförvaltningen > Stödfunktioner > Elevhälsa > Tilläggsbelopp. Uppdaterad: 2023-09-04 13.02

Borås Stad, intranät för anställda: Start > Service och stöd > Administrativa system och IT-tjänster > Heroma. Uppdaterad: 2023-10-09 13.43

Borås Stad, intranät för anställda: Start > Service och stöd > Administrativa system och IT-tjänster > Ciceron – diarie- och ärendehantering > Vad är Ciceron?. Uppdaterad: 2018-12-03

**Övrigt:**

Protokoll från Borås Kommunfullmäktige 10 december 2020 § 171



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)