

Grundskolenämndens dokumenthantering i ärende gällande övergrepp vid en skola

Stadsrevisionen. Borås

Rapport

Samuel Kaufman
Anna Sandström

20
23

Innehållsförteckning

1 PROJEKTBEKRIVNING	3
1.1 Bakgrund	3
1.2 Syfte och frågeställning	3
1.3 Avgränsningar	4
1.4 Revisionskriterier	4
1.5 Ansvarig nämnd/styrelse	4
1.6 Metod	4
1.7 Resurser/granskningsansvariga	4
2 GRANSKNINGSRESULTAT	5
2.1 Utgångspunkter och definitioner	5
2.2 Lagar, regler, normer och vägledning	6
2.2.1 Tryckfrihetsförordningen	6
2.2.2 Offentlighets- och sekretesslag	7
2.2.3 Förvaltningslag	7
2.3 Lokala styrdokument och rutiner	7
2.3.1 Styrdokument	7
2.3.2 Rutiner och riktlinjer	9
2.4 Dokumentation vid Grundskoleförvaltningen i samband med situation gällande övergrepp vid en skola	10
2.4.1 Dokumentation vid skolan avseende det aktuella ärendet	10
2.4.2 Övrig dokumentation avseende det aktuella ärendet	11
2.4.3 Sammanfattande iakttagelser	12
3 STADSREVISIONENS BEDÖMNINGAR	14
4 KÄLLFÖRTECKNING	16

1 Projektbeskrivning

1.1 Bakgrund

I oktober 2022 lämnade åklagare in ett åtal mot en lärare som tidigare varit anställd vid en grundskola i Borås Stad. Läraren misstänktes ha utsatt 15 elever för sexualbrott, misshandel, kränkande fotografering och barnpornografibrott. Den tidigare anställde läraren dömdes i november 2022 för sammantaget 30 olika brott mot elever. Flera av brotten som läraren dömdes för hade skett i skolans lokaler.

Grundskolenämnden har under hösten 2022 initierat en egen granskning av verksamheten med anledning av förhållandena. Syftet med granskningen var att få klarhet i vilka delar som Grundskoleförvaltningen och den aktuella skolan har brustit och hur förvaltningen ska arbeta förebyggande för att minimera riskerna att det sker övergrepp på skolor framöver.

Granskningen publicerades av Grundskolenämnden 29 mars 2023. I granskningen framkom en rad brister som rörde hanteringen av ärendet i Grundskoleförvaltningen. I granskningsrapporten framkom förhållanden avseende gallring och borttagning av dokument. Förhållandena avsåg att dokumentation i ärendet hade raderats. Detta avsåg såväl material från den arbetsrättsliga utredningen som dokumentation från medarbetarsamtal och mail. En intervjuad från förvaltningsledningen uppgav i rapporten att det var på grund av risken för att dokument begärs ut av media. Den formella förklaringen från förvaltningsledningen var att stadsjuristen rekommenderade förvaltningen att radera dokument. Utredarna i rapporten hade varit i kontakt med stadsjuristen som menade att det som skulle raderas var arbetsmaterial.

Mot bakgrund av ovanstående har Andra revisorsgruppen beslutat om att särskilt granska förhållandena som avser dokumenthantering, gallring och borttagning av dokument i ärendet.

1.2 Syfte och frågeställning

Projektet syftar till att granska förhållandena som avser dokumenthantering, gallring och borttagning av dokument i ärendet gällande övergrepp vid en skola i Borås Stad. Granskningens övergripande syfte är att granska om gallring eller borttagning har genomförts i enlighet med tryckfrihetsförordningen, offentlighets- och sekretesslagen, arkivlagen, arkivförordningen och Borås Stads arkivregler och rutiner.

Granskningens huvudsakliga frågeställningar är:

- Vilken dokumentation i ärendet har gallrats eller tagits bort?
- Har borttagning/gallring skett i enlighet med tillämplig lagstiftning och Borås Stads eller Grundskolenämndens regler och rutiner?
- Hur har den borttagna informationen/dokumentationen värderats inför borttagning/gallring?
- Hur har beslut fattats om borttagning/gallring i det aktuella fallet?
- Har det upprättats gallringsprotokoll?
- Finns borttagning/gallring av dokumentation angivet i nämndens delegationsförteckning och har delegationen följts?
- Har borttagning/gallring skett i enlighet med nämndens dokumenthanteringsplan eller andra nämndsegna riktlinjer eller rutiner?
- Har borttagning/gallring föregåtts av rådgivning av stadsjurist eller arkivmyndigheten? I så fall vilka rekommendationer har lämnats och hur har de efterlevts?

1.3 Avgränsningar

Granskningen avgränsas till att omfatta dokumenthantering, borttagning och gallring av dokumentation/dokument i det aktuella ärendet.

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 nämndsegna regler och rutiner.

1.5 Ansvarig nämnd/styrelse

Grundskolenämnden.

1.6 Metod

Metoder för granskningen är dokumentstudier och intervjuer med tjänstepersoner i Grundskoleförvaltningen och vid Stadsledningskansliet. Samtliga vidtalade i granskningen har tagit del av rapportutkast för faktagranskning. Rapportens genomgång av tillämplig lagstiftning har även faktaganskats av Jan Turvall, lektor vid Göteborgs universitet.

1.7 Resurser/granskningsansvariga

Granskningsledare för projektet är Samuel Kaufman och granskningsmedarbetare är Anna Sandström vid Revisionskontoret.

2 Granskningsresultat

2.1 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.¹ 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.²

Handläggning

Uttrycket handläggning är det arbete som innefattar alla åtgärder som en myndighet vidtar från det att ett ärende inleds till att det avslutas.³ I begreppet handläggning ingår momenten utredning, beredning, föredragning och beslutsfattande.⁴ 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.⁵

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.⁶

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.⁷

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

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

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

⁴ SKL – Kommentus; Kommunallagen med kommentarer och praxis, 2011:427.

⁵ Strömberg, Håkan & Lundell, Per; Allmän förvaltningsrätt, 2018:109f

⁶ Von Hessen, Ulrik; Förvaltningsrättens grunder, 2018:60ff. Strömberg, Håkan & Lundell, Bengt; Allmän förvaltningsrätt 2018:60ff.

⁷ 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.⁸

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.⁹

Gallring

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.

2.2 Lagar, regler, normer och vägledning

2.2.1 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.¹⁰ 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.¹¹

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:¹²

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

⁸ 2 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen

⁹ 2 kap. 10 § tryckfrihetsförordningen

¹⁰ 2 kap. tryckfrihetsförordningen

¹¹ 2 kap. 3-11 §§ tryckfrihetsförordningen

¹² 3 § st. 3 Arkivlagen

2.2.2 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 4.¹³

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.

2.2.3 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.¹⁴

Bestämmelsen i 27 § är tillämplig i alla slags ärenden och avser alla slags beslut som kan aktualiseras inom ramen för handläggning av ett ärende. Dokumentationskyldigheten gäller alltså även för beslut under handläggningen av ett ärende, exempelvis ett tillfälligt beslut om en viss åtgärd.¹⁵

2.3 Lokala styrdokument och rutiner

2.3.1 Styrdokument

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. Systemet har även en koppling till Borås Stads system för e-arkiv.¹⁶

Stadsledningskansliet har tagit fram en lathund för administratörer, handläggare och chefer för arbetet med ärendehanteringssystemet. Denna beskriver de olika moment som arbetet med systemet innehåller t.ex. diarieföring, anmälan av handling, remisser och yttranden m.m.¹⁷

¹³ Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) 5 kap 1 §

¹⁴ 27 § Förvaltningslagen

¹⁵ Kristina Ahlström: Förvaltningslagen, En kommentar, 2018:

¹⁶ <https://intranet.boras.se/serviceochstod/administrativsystemochitjanster/cicerondiariocharendehantering/vadarciceron.4.72421644160dbaf3595d2645.html>. 2018-12-03

¹⁷ Borås Stad; Lathund för Ciceron, inte daterad.

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.¹⁸

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.¹⁹

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

Det finns även rutiner för informationshantering och arkivering framtagna av Stadsarkivet.²⁰

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.

¹⁸ Borås Stad; Arkivregler, 2016-12-21 och 2021-01-21

¹⁹ Ibid. 2016:4

²⁰ Borås Stad; Rutiner för informations- och arkivhantering, 2018-09-20

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

Resning 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.

Grundskolenämndens dokumenthanteringsplan

Enligt arkivregler för Borås Stad ska det finnas en dokumenthanteringsplan. Ansvar 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. Grundskolenämnden har 2016 antagit en dokumenthanteringsplan för verksamheten.

I dokumenthanteringsplanen framgår bl.a. att:

- Protokoll och mötesanteckningar av vikt för verksamheten ska bevaras.
- Korrespondens av vikt ska bevaras.

2.3.2 Rutiner och riktlinjer**Introduktion för chefer i Grundskoleförvaltningen**

Dokumentet med 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 för styrdokument.

Borås Stads Personalpolitiska riktlinjer

De personalpolitiska riktlinjerna är en fördjupning av det personalpolitiska programmet och är gemensamma för stadens förvaltningar och bolag. Syftet med riktlinjerna anges vara att konkretisera och ge stöd och vägledning i det dagliga arbetet för chefer och medarbetare.

Av riktlinjerna framgår bl.a. att:

- Medarbetarsamtalet är forumet för diskussion om den enskilda medarbetarens kompetensutvecklingsbehov. Det dokumenteras i en individuell utvecklingsplan som utgör grunden för organisationens kompetensplanering.

Instruktion för rektor

Arbetsgrupp förskola-skola fastställde 21 februari 2014 en *Instruktion för rektor*. Dokumentet har uppdaterats och fastställts 22 november 2022. I dokumentet finns även en bilaga om rektors delegation. Dokumentet berör inte hur rektor ska dokumentera eller hantera allmänna handlingar.

2.4 Dokumentation vid Grundskoleförvaltningen i samband med situation gällande övergrepp vid en skola

Nedan följer en redogörelse över nämndens dokumentation och hantering av dokumentationen i samband med situationen gällande övergrepp vid en skola i Borås Stad. Redogörelsen grundar sig i intervjuer med tjänstepersoner vid berörda förvaltningar och dokumentstudier.

2.4.1 Dokumentation vid skolan avseende det aktuella ärendet

I oktober 2022 lämnade åklagare in ett åtal mot en lärare som tidigare varit anställd vid en grundskola i Borås Stad. Läraren misstänktes ha utsatt 15 elever för sexualbrott, misshandel, kränkande fotografering och barnpornografibrott. Den tidigare anställde läraren dömdes i november 2022 för sammantaget 30 olika brott mot elever. Flera av brotten som läraren dömdes för hade skett i skolans lokaler.

Läraren blev tillsvidareanställd vid skolan 2018. Från 2018 fram till våren 2021 hölls medarbetarsamtal och lönesamtal med läraren enligt Borås Stads gemensamma HR-process. Av intervjuer framgår att läraren ansågs ha utvecklingsområden i sin yrkesroll och haft ett observerat olämpligt beteende mot kollegor och elever. För att komma tillrätta med de brister som observerats tog rektor, med stöd av HR-specialist, fram en handlingsplan för läraren i april 2021. Det framgår av intervjuer att det inkommit och upprättats dokumentation avseende lärarens olämpliga beteende. Flera av de intervjuade uppgav att det saknas ett enhetligt system eller struktur för hanteringen av personaldokumentation vid Borås Stads skolor. Det framgår även att ärendehanteringssystemet Ciceron generellt sett inte används gällande personaldokumentation. Det framgår vidare att samma brist på användning av verksamhets- och ärendehanteringssystem återfinns hos förvaltningens HR-avdelning där upprättade handlingar endast hålls fysiskt i dokumentskåp eller i en gemensam digital mapp. I korrespondens med tjänstepersoner vid förvaltningen framkommer att man vill registrera personalärenden i ärendehanteringssystemet Ciceron. Det finns en dialog i Borås Stad om hur registrering av personalärenden generellt sett ska skötas framöver.

Sammantaget finns enligt intervjuade dokumentation vid skolan avseende den aktuella medarbetaren enligt nedan.

Personalakt

Lärarens fysiska personalakt finns hållen i sin ordning på skolan. I den återfinns primärt anställningshandlingar.

Medarbetarsamtal

Det framkommer under intervjuer och av andra dokument att rektor tagit anteckningar från löne- och medarbetarsamtal. Det framgår dock att dessa inte hållits på ett ordnat sätt på skolan och har, med ett undantag, inte heller bevarats.

Handlingsplan

Den handlingsplan som upprättades tillsammans med HR-specialist återfinns inte i personalakten och finns inte heller i den centrala personalakten hos HR-avdelningen. Den finns inte heller registrerad i Ciceron.

Inkomna och upprättade skrivelser

I intervjuer och i förvaltningens egen granskning framkommer att det inkommit skrivelser till skolan och rektor avseende lärarens olämpliga beteende. Dessa handlingar har inte registrerats och diarieförts. Det har även upprättats anteckningar om misstankar avseende läraren vilka inte heller registrerats, diarieförts eller bevarats.²¹ Enligt en intervjuad kan det finnas anteckningar från skolans samtal med vårdnadshavare och personal. Dessa finns dock inte registrerade. Den intervjuade uppger att anteckningar kan finnas sparade på skolan och eventuellt digitalt.

²¹ Borås Stad, Rapport av hantering av ärende gällande övergrepp vid en skola, EY 2023-03-28 s 6ff, 10f

2.4.2 Övrig dokumentation avseende det aktuella ärendet

I juni 2021 fick Grundskoleförvaltningen information om att läraren uppvisat ett olämpligt beteende i kontakt med elever. Förvaltningen startar då en arbetsrättslig utredning. Den första oktober 2021 får läraren en skriftlig varning för att han betett sig olämpligt mot elever. Senare i oktober får Grundskoleförvaltningen ytterligare information om övergrepp.

Förvaltningschefen inrättade enligt de intervjuade en arbetsgrupp i juni 2021, vilken de flesta intervjuade refererar till som "krisgrupp". I arbetsgruppen ingick förutom förvaltningschefen, HR-chef, verksamhetschef, kommunikatör och verksamhetsutvecklare som tog anteckningar.

Till gruppens förfogande fanns det en digital mapp med begränsad behörighet i Borås Stads närverksmiljö. I den digitala mappen samlades en mängd olika dokument såsom informationsutkast, blanketter, mötesanteckningar etc. som de olika professionerna använde i ärendet. När den arbetsrättsliga utredningen var färdig lades den även i denna mapp. I december 2021 säger läraren upp sig från sin tjänst vid skolan vilket leder till ett avslutande av den arbetsrättsliga utredningen. Åtal väcks mot läraren och denna döms under hösten 2022.

Sammantaget upprättades dokumentation vid Grundskoleförvaltningen avseende det aktuella ärendet enligt nedan:

Inkomna skrivelser

I intervjuer och dokumentation framgår det att förvaltningen via rektor fått information från vårdnadshavare om olämpligt beteende hos läraren. Enligt intervjuade i granskningen återfinns ingen dokumentation avseende sådan information bevarad hos förvaltningen centralt eller på skolan.

Arbetsrättslig utredning

Den arbetsrättsliga utredningen upprättades i februari 2022 och finns enligt intervjuade bevarad i den centrala personalakten för läraren samt finns registrerad och diarieförd som underlag som svar på anmälan till Skolinspektionen.

Anteckningar från möten

I intervjuer framkommer att arbetsgruppen som hanterade övergreppsärendet förde mötesanteckningar. Uppgifter som togs fram för mötesdeltagare fördes även upp på en lista i en särskild excel-fil. Genomförandet av uppgifterna antecknades även i excel-filen.

Mailkorrespondens

Samtliga inblandade i ärendet hade mycket korrespondens med varandra. Enligt intervjuade handlade det om informationsdelande eller andra verkställande åtgärder. Ingen av de intervjuade uppger att man haft e-post korrespondens med utomstående kring ärendet utöver anmälan till Skolinspektionen.

Rensning av dokumentation

I oktober 2022, ett par veckor före att dom fallit mot den åtalade läraren, genomförde förvaltningen en, vad de kallar, rensning av ärendet. Tjänstepersoner i förvaltningen uppger att man, efter kontakt med stadsjuristen, gav deltagande tjänstepersoner i arbetsgruppen instruktioner om att radera mail och anteckningar avseende ärendet. I samband med detta raderas mötesanteckningarna från arbetsgruppens möten. Syftet med rensningen var enligt intervjuade i granskningen att försöka få bättre ordning på dokumentationen och bara spara det som behövdes i ärendet.

Anteckningar från gruppens möten bedömdes då vara arbetsmaterial. Även anteckningar som varit underlag för den arbetsrättsliga utredningen raderas. Den aktuella stadsjuristen uppger i dokument och intervju att denna endast gav ett kortfattat utlåtande att anteckningar i ett ärende kan gallras så länge de istället förs in i en annan upprättad handling.²² I slutet av oktober 2022 inledde förvaltningen en upphandling av en extern granskning av ärendet. Handlingar för underlag, anbud, tilldelning, överprövning och avtal för utredningen finns diariefört i ett eget ärende. Det framgår även av nämndens diarium att förvaltningen köpt utbildningsinsatser i syfte att höja kompetensen för personalen inom området. Det som återfinns i diariet avseende ärendet är alltså:

- Upphandling av extern utredning.
- Svar på anmälan till Skolinspektionen – Begäran om yttrande från Skolinspektionen (ej den ursprungliga anmälan från Grundskoleförvaltningen till Skolinspektionen).
- Upphandling av kompetenshöjande utbildning.

Av intervjuer framgår att tjänstepersoner som deltog i arbetsgruppen för övergreppsärendet instruerades att rensa i dokumentationen för ärendet. Arbetsgruppens mötesanteckningar, e-post om ärendet och underlag för den arbetsrättsliga utredningen raderades. Av intervjuer framgår det att förvaltningen inte följt *Rutiner för informations- och arkivhantering* eller den egna dokumenthanteringsplanen av informationen. Vidare framgår det att förvaltningen inte registrerat handlingar på rätt sätt avseende bl.a. inkomna skrivelser från vårdnadshavare.

Enligt flera intervjuade har det troligen även genomförts en otillåten gallring av inkomna allmänna handlingar, vilka istället borde ha registrerats. Detta avseende meddelanden och e-post från vårdnadshavare.

En intervjuad menar att allt material som fanns avseende ärendet i Grundskoleförvaltningen har expedierats till polisen.

2.4.3 Sammanfattande iakttagelser

Det framgår av granskningen att Grundskolenämnden saknat en etablerad ordning avseende behandling, hållandet och bevarandet av personalhandlingar i det aktuella fallet. Förvaltningen har även underlåtit att registrera allmänna handlingar som rör ärendet. Bl.a. har registrering inte skett avseende den arbetsrättsliga utredningen, handlingsplan för läraren, inkomna meddelanden från vårdnadshavare m.m.

Förvaltningen beslutade under hösten 2022 att rensa ärendet från handlingar som man ansåg inte behövde bevaras. I genomförandet av rensningen gjordes en ytlig analys av vilken typ av information som kunde raderas. Detta i sin tur ledde till att handlingar, som sannolikt har ett informationsvärde, raderades från den gemensamma mappen på nätverksytan. De allmänna handlingar som blivit raderade är:

- Personalhandlingar som ska bevaras
- Mötesanteckningar av vikt för verksamheten.

De allmänna handlingar som också kan ha raderats är:

- Korrespondens av vikt
- Inkomna skrivelser eller information
- Anmälningar/expedierade handlingar gällande extern part

²² PM, Bedömning av vad som utgör allmänna handlingar och vad som kan gallras av utkast och minnesanteckningar, som leder fram till en slutlig produkt, vilken blir en upprättade och därmed allmän handling, Stadsjurist, till handa 2023-04-05.

Raderande av handlingar i ärendet har inneburit en otillåten gallring eftersom gallringen inte följt arkivlagen, arkivregler för Borås Stad och nämndens egna dokumenthanteringsplan.

Stadsrevisionen noterar också att bristen på ordning avseende behandling, hantering och bevarandet av personalhandlingar troligen indirekt medverkat till och direkt inneburit en otillåten gallring av vissa allmänna handlingar.

Till sist noterar Stadsrevisionen att underlåtenheten hos förvaltningen avseende registrering av personalhandlingar strider mot de regler som finns i tryckfrihetsförordningen och grunderna för offentlighetsprincipen.

Som en del av granskningen har det genomförts intervjuer och korrespondens med Dataservice vid Servicekontoret avseende möjligheten att återskapa den information som förstörts. Det har framkommit att det finns en möjlighet att återskapa information från den aktuella tidsperioden som tidigare sparats på den digitala nätverksytan. Däremot går inte förstörd e-post att återskapa. Dataservice har på Stadsrevisionens förfrågan säkerställt att informationen som går att återskapa inte slutgiltigt förstörs.

3 Stadsrevisionens bedömningar

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

Det framgår av granskningen att Grundskolenämnden saknat en etablerad ordning avseende behandling, hantering och bevarande av personalhandlingar i det aktuella fallet. Förvaltningen har även underlåtit att registrera allmänna handlingar som rör ärendet. Bl.a. har registrering inte skett avseende den arbetsrättsliga utredningen, handlingsplan för läraren, inkomna meddelanden från vårdnadshavare m.m. Att inte registrera allmänna handlingar innebär enligt Stadsrevisionens bedömning en underminering av offentlighetsprincipen i tryckfrihetsförordningen.

Grundskoleförvaltningen beslutade under hösten 2022 att rensa det aktuella ärendet från handlingar som man ansåg inte behövde bevaras. I genomförandet av rensningen gjordes en ytlig analys av vilken typ av information som kunde raderas. I analysen ingick telefonkontakt med stadsjurist. Detta i sin tur ledde till att handlingar, som sannolikt har ett informationsvärde, raderades från den gemensamma mappen på nätverksytan. De allmänna handlingar som raderats är:

- Personalhandlingar som ska bevaras
- Mötesanteckningar av vikt för verksamheten

De allmänna handlingar som också kan ha raderats är:

- Korrespondens av vikt
- Inkomna skrivelser eller information
- Anmälningar/expedierade handlingar utanför myndigheten (förvaltningen)

Stadsrevisionen bedömer att raderande av handlingar i ärendet har inneburit en otillåten gallring eftersom gallringen inte följt arkivlagen, arkivregler för Borås Stad och nämndens egna dokumenthanteringsplan. De brister som framkommer i granskningen avseende registrering, upprättande och hantering av allmänna handlingar medför att regelverket i tryckfrihetsförordningen och offentlighets- och sekretesslagen inte har efterlevts. Granskningen visar även att det troligen inkommit muntliga uppgifter av olika slag som kunde haft betydelse för ärendet. Dessa uppgifter har inte dokumenterats i enlighet med bestämmelserna i förvaltningslagen.

Stadsrevisionen bedömer också att bristen på kunskap, ordning och organisation avseende upprättande, behandling, hantering och bevarande av både personalhandlingar och andra typer av handlingar troligen har bidragit till otillåten gallring i det aktuella fallet.

Stadsrevisionens slutsatser enligt ovan bygger på intervjuresultat. Detta innebär att det inte med exakt säkerhet går att fastställa i detalj vilka dokument eller dokumenttyper som har raderats eller dess innehåll. För att fastslå detta på exakt nivå skulle det förstörda materialet behöva återskapas i sin helhet och gås igenom dokument för dokument.

Som en del av granskningen har det genomförts intervjuer och korrespondens med Dataservice vid Servicekontoret avseende möjligheten att återskapa den information som förstörts. Det har framkommit att det finns en möjlighet att återskapa information från den aktuella tidsperioden som tidigare sparats på den digitala nätverksytan. Däremot går inte förstörd e-post att återskapa. Dataservice har på Stadsrevisionens förfrågan säkerställt att informationen som går att återskapa inte slutgiltigt förstörs.

Sammanfattande bedömning

Stadsrevisionens sammanfattande bedömning är att Grundskolenämnden i sin hantering av dokument och dokumentation i ärendet inte har följt tryckfrihetsförordningen, arkivlagen eller offentlighets- och sekretesslagen. Inte heller Borås Stads arkivregler, Borås Stads rutiner för informations- och arkivhantering eller Grundskolenämndens egen dokumenthanteringsplan har efterlevts. De förhållanden som framkommer i granskningen medför enligt Stadsrevisionens bedömning att Grundskoleförvaltningen i sin hantering av dokumentation i ärendet har genomfört otillåten gallring av allmänna handlingar. Den otillåtna gallringen har medfört förlust av material som kan ha ett informationsvärde när det gäller bl.a. hur förvaltningen hanterat ärendet med övergrepp vid en skola. Förhållandena innebär enligt Stadsrevisionens bedömning att Grundskolenämndens interna kontroll inom området är otillräcklig.

Bristerna som enligt Stadsrevisionens bedömning helt kan klarläggas avser dokumenthanteringen när det gäller registrering av allmänna handlingar i ärendet, personalhandlingar i ärendet och mötesanteckningar av vikt för verksamheten. Det framkommer även i granskningen att flera andra typer av allmänna handlingar med bäring på ärendet kan ha raderats. Stadsrevisionens slutsatser enligt ovan bygger till stor del på intervjuresultat. Detta innebär att det inte med exakt säkerhet går att fastställa fullt ut vilka dokument eller dokumenttyper som har raderats eller dess innehåll. För att fastslå detta behöver det förstörda materialet återskapas i sin helhet.

Stadsrevisionen har inom ramen för granskningen säkerställt att en stor del av den förstörda dokumentationen kan återskapas. Grundskolenämnden behöver skyndsamt återskapa all dokumentation som är möjlig i det aktuella ärendet och när det gäller hur förvaltningen i övrigt har hanterat ärendet. Den återskapade dokumentationen behöver sedan gås igenom för att säkerställa att den hanteras i enlighet med gällande lagstiftning och lokala regelverk. I Stadsrevisionens mening är det väsentligt att Grundskolenämnden säkerställer att återskapande och fortsatt hantering sker i en transparent process i nära samarbete med Stadsarkivet, stadsjurister vid Kommunstyrelsen samt med avdelningen Dataservice vid Servicenämnden.

Tryckfrihetsförordningen är en av Sveriges fyra grundlagar. Upprättande, hantering och bevarande av allmänna handlingar är på så vis grundläggande i all offentlig verksamhet och en utgångspunkt för ett rättssäkert och demokratiskt samhälle. Detta understryker i Stadsrevisionens mening både allvaret i de brister som kan konstateras och vikten av att åtgärder enligt ovan genomförs.

Anna Sandström
Biträdande revisionschef

Samuel Kaufman
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; Arbete i offentlig förvaltning, 2014

Von Hessen, 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:

SOU 1947:60 Förslag till Tryckfrihetsförordning

Regeringens Proposition 1985/86:80 om ny förvaltningslag

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

Intervjuer:

Intervju med medarbetare 1 Stadsledningskansliet, 2023-04-05.

Intervju med medarbetare 2 Grundskoleförvaltningen, 2023-04-12.

Intervju med medarbetare 3 Grundskoleförvaltningen, 2023-04-13.

Intervju med medarbetare 4 Grundskoleförvaltningen, 2023-04-17.

Intervju med medarbetare 5 Grundskoleförvaltningen, 2023-04-18.

Intervju med medarbetare 6 Grundskoleförvaltningen, 2023-04-19.

Intervju med medarbetare 7 vid Servicekontoret, 2023-04-19

Intervju med medarbetare 8 Stadsledningskansliet, 2023-04-20.

Intervju med medarbetare 9 Stadsledningskansliet, 2023-04-24.

Intervju med medarbetare 10 vid Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet, 2023-04-24.

Intervju med medarbetare 11 Stadsledningskansliet, 2023-04-25.

Mail-/Teamskorrespondens:

Korrespondens med representant 1 för Grundskoleförvaltningen, 2023-04-17.

Korrespondens med representant 2 för Grundskoleförvaltningen, 2023-04-19.

Korrespondens med representant 3 för Stadsledningskansliet, 2023-04-20.

Korrespondens med representant 4 för Grundskoleförvaltningen, 2023-04-21.

Korrespondens med representant 5 för Servicekontoret, 2023-04-21.

Korrespondens med Skolinspektionen, 2023-04-21.

Korrespondens med representant 6 för Grundskoleförvaltningen, 2023-04-21.

Korrespondens med representant 7 för Grundskoleförvaltningen, 2023-04-21.

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 Personalpolitiska riktlinjer, Kommunstyrelsen, reviderade 9 december 2019

Delegationsordning för Grundskolenämnden, reviderad 2023-01-24.

Dokumenthanteringsplan för Grundskolenämnden, reviderad 2022-11-22

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

Instruktion för rektor, Grundskoleförvaltningen, reviderad 22 november 2022

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

Borås Stad; Lathund för Ciceron, inte daterad.

Internet:

Borås Stad, intranät för anställda: Delegationsordning och delegationsbeslut - Borås Stads intranät 2023-01-20

Borås Stad, intranät för anställda: Vad är ciceron? 2018-12-03

Övrigt:

Borås Stad, PM: Bedömning av vad som utgör allmänna handlingar och vad som kan gallras av utkast och minnesanteckningar, som leder fram till en slutlig produkt, vilken blir en upprättade och därmed allmän handling, Stadsjurist, till handa 2023-04-05.



BORÅS
STAD

REVISIONSKONTORET

Besöksadress Sturegatan 42 **Postadress** 501 80 Borås
Telefon 033-35 71 56 **E-post** revisionskontoret@boras.se
Webbplats boras.se/stadsrevisionen