

Vetenskapsrådet  
Box 1035  
101 38 Stockholm

## **Utredning av hur lagar, regler och riktlinjer har följts vid utredning av oredlighetsärende 312-2008-7820 av en expertgrupp vid Vetenskapsrådet**

### **1 Bakgrund och uppdrag**

Vetenskapsrådet, VR, har gett mig i uppdrag att utreda hanteringen av ärende 312-2008-7820, som avser begäran om bistånd från Karolinska institutet och Göteborgs universitet att bedöma en anmälan om misstänkt oredlighet i forskningen. Anmälan kom in till VR den 11 december 2008 och lämnades till den särskilda expertgrupp som VR inrättat för att bistå lärosäten i dessa frågor. Ett utlåtande överlämnades till de två lärosätena den 9 september 2010. VR beslutade därefter den 21 september 2011 att inte längre stå bakom utlåtandet utan att dra tillbaka det. Som skäl för beslutet anges att betydande oklarheter förelåg i hanteringen av ärendet.

I uppdraget konstaterar VR att ärendet inte har hanterats enligt de regler och riktlinjer som förelåg. Utredningen ska undersöka de bakomliggande orsakerna till detta samt var ansvaret låg. I utredningen ska även det regelverk utredarna hade att förhålla sig till granskas. Syftet med utredningen är att dra lärdomar av det inträffade så att liknande fel och brister inte ska uppstå. Utredningen ska därför lämna förslag på eventuella åtgärder som kan behöva vidtas för att uppnå detta.

### **2. Beskrivning av ärendet och dess beredning**

VR inrättade 2002 inom ramen för sin etikkommitté en expertgrupp för hantering av ärenden, där ett universitet eller högskola begär biträde med utredning av misstankar om oredlighet i forskning. De riktlinjer för arbetet i gruppen, som var gällande under den tid detta ärende handlades, fastställdes av VR:s styrelse i september 2004. Expertgruppens uppgift är att klarlägga om forskning bedrivits med avvikelser från god vetenskaplig sed. Den ska däremot inte bedöma om ett eventuellt sådant handlande skett med uppsåt att vilseleda eller bedra. Expertgruppen ska bestå av en domarkompetent ordförande samt därtill tre fasta ledamöter som företräder var sitt vetenskapsområde. Dessa utses av VR:s generaldirektör. Därutöver utses för varje

ärende de sakkunniga ledamöter inom det aktuella vetenskapsområdet som erfordras, i normalfallet två sakkunniga. Dessa utses av expertgruppen. VR utser sekreterare för gruppen.

Rektorerna vid Göteborgs universitet och Karolinska institutet, KI, begärde i likalydande skrivelser daterade den 9 december 2008 att VR låter utreda misstankar om oredlighet i forskning inom en av professor Suchitra Holgersson ledd forskargrupp. Skrivelserna är diariet förda hos VR den 11 december 2008. Som underlag bifogas en rapport utarbetad av professorerna Jan Carlstedt-Duke och Anders Gustafsson vid KI. I denna konstateras att det är inte möjligt att finna en förklaring till samtliga de detaljerade anklagelser om oredlighet som förts fram. De båda professorerna ger därför en stark rekommendation att göra en extern bedömning med hjälp av relevant expertis inom transplantationsimmunologi.

Anledningen till att två lärosäten gemensamt ber om bistånd, är att Holgersson efter att ha varit anställd vid KI, den 1 september 2008 anställdes vid Göteborgs universitet.

I juni 2008 beslutade VR:s styrelse att expertgruppen för frågor om oredlighet i forskningen ska läggas ner till årsskiftet 2008/2009. En bakgrund till det är att regeringen i sin proposition Ett lyft för forskning och innovation (prop. 2008/09:50) föreslagit att en expertgrupp bör inrättas vid Centrala etikprövningsnämnden. Eftersom denna inte skulle vara fungerande vid den tidpunkt då VR:s expertgrupp skulle läggas ner, uppdrog regeringen till VR att fortsätta arbetet i gruppen fram till dess att en sådan grupp inrättats vid Centrala etikprövningsnämnden.

Vid ett sammanträde den 5 mars 2009 utser expertgruppen två sakkunniga, professor Olle Kämpe, Uppsala universitet och docent Axel Karlsson-Parra, Göteborgs universitet. Beslutet är protokollfört. Sekreterare i gruppen är Jan Stålhammar, anställd som rådsjurist vid VR. De sakkunniga inleder sitt arbete med ärendet. Det framkommer då att den ene av de två sakkunniga, Axel Karlsson-Parra, är jävig. Han ersätts därför av professor Lena Claesson-Welsh, Uppsala universitet. Detta finns inte protokollfört vare sig som ett beslut av expertgruppen eller som ett ordförandebeslut.

De sakkunniga genomför i maj och september två besök vid den institution vid KI där Holgersson varit verksam. Tidigare medarbetare till Holgersson intervjuas samt ett stort underlag i form av laboratorieanteckningar och analyser överlämnas till de sakkunniga. Holgersson intervjuas i juni 2009. Under utredningsarbetet utväxlades också ett antal e-postmeddelanden.

De sakkunniga konstaterar att utredningsarbetet försvårats av de konflikter som uppstått mellan Holgersson och hennes tidigare doktorander och medarbetare vid KI. Försvårande har också varit att laboratedagböcker förts på ett ofullständigt sätt och att underlagen till de artiklar som var en del av utredningsmaterialet inte varit möjliga att överblicka. Delar av materialet flyttades till Göteborgs universitet i samband med Holgerssons flytt, vilket lett till att visst material inte har gått att återfinna.

I ett dokument daterat den 6 november 2009 lämnar de sakkunniga ett utlåtande. Detta är ankomststämplat och diariet förat hos VR den 24 maj 2010, drygt sex månader senare. De sakkunnigas slutsats är att det finns ett flertal svåra brister i dokumentationen, en avsaknad av kritiskt tänkande samt avsaknad av ett sunt vetenskapligt förhållningssätt i Holgerssons forskning. De sakkunniga konstaterar också att det under pågående utredning tillkommit graverande manipulationer av dokumentationen från forskningen. De sakkunniga menar sig ha funnit mycket allvarliga avvikelser från god forskningssed och anser därför att det finns starka skäl att utreda all forskning som

utgått från Holgerssons grupp genom åren.

Holgersson får tillfälle att yttra sig över de sakkunnigas utlåtande och lämnar ett yttrande den 18 november 2009 samt ett kompletterande yttrande den 14 december 2009. Expertgruppen sammanträffar med henne vid ett möte den 3 februari 2010. Hon för också vid två tillfällen fram muntliga synpunkter till gruppen i ärendet. Holgersson lämnar också fortlöpande in skrivelser i ärendet med ett stort antal handlingar bifogade. Under våren 2010 gör de sakkunniga genomgångar av laboratorieutrustning på KI/Huddinge. Den 12 april 2010 får expertgruppen en sammanfattning av Holgerssons synpunkter. Ett omfattande material kommer också in från Michael Olausson som från den 27 juni 2010 för hennes talan. Sammanlagt kommer cirka 270 bilagor in till VR.

I augusti vill Suchitra Holgersson att de sakkunniga ska skiljas från sitt uppdrag, bland annat på grund av att hon saknar förtroende för deras förmåga att arbeta objektivt. Expertgruppen finner inte skäl att entlediga de sakkunniga.

Efter ytterligare utredningsinsatser lämnar expertgruppen den 9 september 2010 sitt 27 sidor långa, slutliga utlåtande. I det görs en noggrann genomgång av de skäl som leder fram till expertgruppens slutsatser. I sitt ställningstagande konstaterar gruppen att Suchitra Holgersson gjort sig skyldig till grov vetenskaplig oredlighet i fyra fall samt mycket grov vetenskaplig oredlighet i ett fall. Utlåtandet överlämnas till rektorerna vid Karolinska institutet och Göteborgs universitet. Beslutet att fastställa detta slutliga utlåtande är inte dokumenterat i form av protokoll från gruppens möte eller på annat sätt.

Expertgruppens utlåtande ifrågasätts därefter under hösten och vintern 2010/2011 från olika håll. En journalist vill under våren 2011 få tillgång till handlingar i ärendet och besöker VR med den avsikten. Denne konstaterar då att det är svårt att på grund av oreda i arkivet få en klar bild av ärendets gång. Journalisten begär också att få ut e-post skickad och mottagen av sekreteraren i gruppen. Sekreteraren har vid den tidpunkten lämnat sin anställning vid rådet. VR hittar emellertid i hans efterlämnade e-post ett antal brev som hör till ärendet. De bedöms vara offentlig handling. För att rådet självt ska ha en uppfattning om innehållet görs en genomgång innan materialet lämnas ut. Då upptäcks en hel del oklarheter i utredningen. Efter en intern diskussion beslutar Mille Millnert, generaldirektör för VR sedan den 1 februari 2011, att den 21 september 2011 dra tillbaka yttrandet. Generaldirektören uppdrar därefter till docent Olle Lundin, Uppsala universitet, att utreda vilka möjliga handlingsvägar som står till buds. På grundval av denna utredning beslutar generaldirektören den 15 december att inte återuppta utredningen. Generaldirektören beslutar också att upphäva de sanktioner som trätt i kraft enligt tidigare fastställda riktlinjer och återge Suchitra Holgersson dispositionsrätt till de forskningsanslag VR tidigare beviljat. Hon kompenseras också för den tid hon inte kunnat söka anslag på grund av den pågående processen.

### **3. Lagar, regler och riktlinjer**

#### **3.1 Vetenskapsrådet regler och riktlinjer**

Vetenskapsrådets styrelse fastställde den 29 april 2004 riktlinjer för arbetet i expertgruppen. Riktlinjerna slår inledningsvis fast att ansvaret för att vidta åtgärder om misstankar uppkommer, ligger på forskarens arbetsgivare, normalt ett universitet eller en högskola. Det är arbetsgivaren som ska besluta om disciplinpåföljd eller anmäla den anställda till åtal. För en person som är anställd av regeringen ska anmälan göras till

Statens ansvarsnämnd. Expertgruppen ska alltså inte ta över arbetsgivarens ansvar utan endast på begäran efter en utredning fastställa om forskning skett med avvikelse från god vetenskaplig sed. Det är lärosätet som begär expertgruppens bistånd. När en sådan begäran lämnas in ska lärosätet bifoga ett eget yttrande. I yttrandet ska skälen för misstankar om oredlighet redovisas. Lärosätet ska också se till att expertgruppen får tillgång till allt relevant material som behövs för att genomföra granskningen på ett bra sätt. Eftersom ansvaret för eventuella åtgärder vilar på arbetsgivaren är expertgruppens uppgift endast att uttala sig om oredlighet föreligger. Expertgruppen ska alltså inte uttala sig i frågan om avsikt eller om vilken påföljd som är den lämpliga.

Expertgruppens sammansättning redovisas i avsnittet 2 ovan. En utredning ska genomföras av de sakkunniga ledamöterna. Den anmälde forskaren ska ges tillfälle att yttra sig över de sakkunnigas utlåtande. Det slutliga utlåtandet ska fastställas genom beslut av expertgruppen vid ett protokollfört sammanträde där ordförande, minst två av de övriga fasta ledamöterna samt de sakkunniga ska vara närvarande. Beslutet fattas med enkel majoritet. Expertgruppens utlåtande tillställs därefter den som begärt bistånd med utredningen. Ordförande kan ensam fatta andra beslut, som till exempel att utse sakkunnig ledamot.

I riktlinjerna klargörs också att expertgruppen är en inrättning inom Vetenskapsrådet. Denna är alltså en del av myndigheten, vilket också gäller de sakkunniga eftersom de ingår i expertgruppen.

Under utredningens gång har frågan om offentlighet vad gäller handlingar i ärendet och diarieföring aktualiserats av bland andra journalisten Sus Andersson. Hon ställer i en e-postkommunikation ett antal frågor om detta, begär att vissa handlingar ska utlämnas samt vill veta hur och när handlingar har registrerats vid VR.

Vetenskapsrådet har några olika anvisningar för hur handlingar inklusive sådant som kommer in med e-post ska hanteras.

Ett dokument med diarienummer 113-2008-7355 med revisionsdatum 2011-02-15 gäller hanteringsordningen för e-post. Där beskrivs hur personlig e-post ska tas om hand, vad som ska diarieföras, hur gallring går till samt vilka svarstider som bör gälla. Anvisningarna beskriver också vad som gäller vid semester eller annan frånvaro.

I ett dokument med rubriken Hantering av handlingar beskrivs hur och när allmänna handlingar ska registreras samt vem som har ansvaret för att detta blir gjort. Där beskrivs också hur arbetet med remisser och delningar ska gå till samt hur processen för handläggning av ett ärende ser ut inklusive arkivering när ärendet avslutats. För diarieföring finns en dossierplan.

Vetenskapsrådet har också utarbetat en beskrivning av hur man gör när det kommer en förfrågan om utlämnande av handling. I denna beskrivs på vilka olika sätt en förfrågan kan komma in och hur man hanterar en sådan. I anslutning till denna beskrivning finns också en hanteringsordning för avgift när allmän handling lämnas ut.

Till sist har Vetenskapsrådet en arkivpolicy. Där finns en redogörelse för krav på bevarande, dokument- och ärendehantering, hantering och redovisning av handlingar samt råd vad gäller arkivbeständighet.

### **3.2 Offentlighet**

Två frågor har blivit centrala i samband med handläggningen av oredlighetsärendet. Den ena frågan gäller vilka krav som bör ställas på att handlingar hålls ordnade och

diarieförs. Den andra gäller vad som är en allmän handling och villkoren för utlämnande av sådana. Lagstiftningen på området regleras i huvudsak av Tryckfrihetsförordningen, TF (1949:105) och Offentlighets- och sekretesslagen, OSL (2009:400).

Offentlighetsprincipen i Sverige har sitt ursprung långt tillbaka i tiden. Den bygger på att offentlig verksamhet angår alla medborgare i ett demokratiskt styrt samhälle. Stora krav ställs därför på myndigheter att bedriva sin verksamhet öppet och med möjlighet till insyn av allmänhet och massmedia. Den viktigaste delen av offentlighetsprincipen är att allmänna handlingar ska vara offentliga, så kallad handlingsoffentlighet. Denna är en förutsättning för att medborgarna ska kunna ta del av en myndighets beredning och beslut i ett ärende. Av särskild betydelse är principen för nyhetsorgan, som till allmänheten ska kunna förmedla uppgifter ur allmänna handlingar. Av det skälet finns ett samband mellan offentlighet och tryckfrihet vilket kommer till uttryck i TF 1:1, där tryckfriheten sägs innefatta rätt att i tryckt skrift offentliggöra allmänna handlingar. Handlingsoffentligheten har begränsningar. För det första måste en handling vara allmän för att vara offentlig. En handling kan också enligt de föreskrifter som ges i Sekretesslagen vara hemlig. En sådan handling är inte allmän. Sekretesslagen innehåller också bestämmelser om hur allmänna handlingar ska hållas ordnade. Allmänna handlingar ska registreras så snart de har kommit in till eller upprättats hos en myndighet.

Beträffande handlingar som registreras ska det av registret framgå:

1. datum då handlingen kom in eller upprättades,
2. diarienummer eller annan beteckning handlingen fått vid registreringen,
3. i förekommande fall uppgifter om handlingens avsändare eller mottagare och
4. i korthet vad handlingen rör.

För handlingar som omfattas av sekretess gäller en ovillkorlig skyldighet att registrera. Handlingar som inte omfattas av sekretess behöver inte registreras om de hålls ordnade, så att det utan svårighet kan fastställas om de har kommit in eller upprättats.

Om det är uppenbart att en allmän handling är av ringa betydelse för myndighetens verksamhet, behöver den varken registreras eller hållas ordnad.

Handlingsoffentligheten ställer också krav på dokumentation. Den information som en myndighet får under handläggningen av ett ärende, och som är av betydelse för beslutet, ska dokumenteras. Det är en förutsättning för att utomstående ska kunna bilda sig en uppfattning om beslutsunderlaget för att på så sätt kontrollera att beslutet är korrekt. För ärenden som innebär myndighetsutövning mot enskild slår förvaltningslagen fast, att alla uppgifter som har betydelse för utgången ska dokumenteras. Men även för andra ärenden finns det all anledning att dokumentera väsentliga uppgifter. Det får anses höra till god förvaltningssed.

### **3.3 Allmän handling**

I Tryckfrihetsförordningen finns bestämmelser om allmän handling. En handling är en framställning i skrift eller bild eller en upptagning som kan läsas eller avlyssnas. En handling är allmän om den förvaras hos myndigheten, har inkommit till myndigheten eller upprättats där. Även ett brev, som är ställt personligen till en anställd på myndigheten, är allmän handling om brevet gäller en fråga som ankommer på

myndigheten. Handlingen är inkommen när den anlät till myndigheten eller till behörig befattningshavare. Från detta gäller vissa undantag, till exempel anbud eller tävlingsskrift. Dessa blir allmänna först vid den tidpunkt som bestämts för öppnande. En handling kan anses förvarad hos myndigheten även om den inte fysiskt befinner sig i myndighetens lokaler. Det vanligaste exemplet är när en anställd har handlingen i sin bostad. Även då anses den förvarad hos myndigheten. Det finns till exempel flera rättsfall som slår fast att ansökningshandlingar, som förvaras hos en konsult i samband med ett rekryteringsuppdrag, är att betrakta som förvarade hos myndigheten.

En handling är upprättad hos en myndighet när den har expedierats, när ärendet som den hör till har slutbehandlats hos myndigheten eller när den har justerats eller på annat sätt färdigställts.

### **3.4 Minnesanteckning**

En promemoria eller annan skrivelse som tagits fram enbart för beredning eller föredragning av ett ärende, är enligt TF 2:9 en minnesanteckning. Det finns några kriterier för att en handling ska anses vara en minnesanteckning. Den måste

- ▲ vara utarbetad av en anställd vid myndigheten,
- ▲ ha kommit till endast för beredning eller föredragning av ett ärende och
- ▲ får inte tillföra ärendet sakuppgifter.

En minnesanteckning som uppfyller dessa villkor är inte en allmän handling. Om den arkiveras när ärendet avslutats blir den en allmän handling.

### **3.5 Så kallade mellanprodukter**

Exempel på mellanprodukter, som inte är allmänna handlingar, är utkast och koncept som tas fram under beredning av ett ärende inför myndighetens beslut. Man kan säga att de är förstadiet till den slutliga produkten. Ett villkor är emellertid att handlingen har med ett ärende att göra. En promemoria utan sådan anknytning blir allmän handling när den är färdigställd. För att en handling ska vara en mellanprodukt krävs att den har utarbetats inom myndigheten. Ett utkast från en enskild som skickas till en myndighet blir allmän handling när den kommer till myndigheten, även om handlingen är ett utkast och preliminär.

Av att en mellanprodukt inte är en allmän handling om den inte expedieras, följer att handlingar som cirkulerar mellan olika befattningshavare inom en myndighet ska betraktas som interna meddelanden och är således inte allmänna handlingar. Detsamma gäller även om handlingen sänds från myndigheten till annan myndighet eller enskild för att få uppgifter eller yttranden. För att detta ska gälla måste handlingen vara preliminär och överlämnas till någon annan uteslutande i samrådssyfte.

## **4. Iakttagelser**

### **4.1 Vetenskapsrådets regler och riktlinjer**

De riktlinjer som VR har för hantering av handlingar och e-post med mera är tillfredsställande vad gäller innehållet. Riktlinjerna täcker den baskunskap som en handläggare behöver för att kunna arbeta på ett korrekt sätt med beredning av ärenden. Dokumentens struktur behöver emellertid förändras. Vissa innehållsliga förbättringar

kan också göras. Förslag till sådana finns i avsnitt 5.

Riktlinjerna för arbetet i expertgruppen är bra. De reglerar på ett tydligt sätt expertgruppens uppgift, dess sammansättning och hur arbetet bör bedrivas. Krav på att protokoll ska föras vid gruppens sammanträden är tydliga liksom även att andra beslut ska dokumenteras. I riktlinjerna slås fast att expertgruppen är en inrättning inom VR med de konsekvenser detta får för de handlingar som kommer in till expertgruppen. I det avseendet hänvisas till gällande regelverk om handlingars offentlighet med mera.

## 4.2 Expertgruppens arbete

I mitt uppdrag konstateras att ärendet inte hanterats enligt de regler och riktlinjer som förelåg. För att kunna bedöma om det beror på reglerna eller har andra orsaker har jag, med det underlag som stått till buds, försökt bedöma hur arbetet bedrivits. Underlaget består av det material som diarieförts och arkiverats. Till materialet hör också delar av en e-postkommunikation mellan expertgruppen, dess sekreterare, Holgersson samt personer på KI och Göteborgs universitet. Jag har också intervjuat gruppens sekreterare samt några som har haft kontakt med ärendet under den tid det pågick.

När ett ärende är avslutat och arkiverat ska det vara möjligt att följa ärendet. Det förutsätter att alla relevanta handlingar i ärendet finns i akten och är ordnade så att det går att tidsmässigt se hur beredningen fortskridit. Minnesanteckningar och så kallade mellanprodukter som inte innehåller sakuppgifter av betydelse för ärendet bör gallras.

I det här aktuella ärendet kan man först konstatera att den arkiverade akten är mycket stor. Den upptar 12 arkivkartonger och cirka en hyllmeter. Efter en genomgång av akten kan jag konstatera att ärendet är mycket svårt, näst intill omöjligt, att följa. Det går förmodligen för en person som följt ärendet och är insatt i det, men inte för någon som är hänvisad till enbart akten. Det är mycket otillfredsställande. För att leva upp till offentlighetsprincipen måste det vara möjligt för en enskild att utifrån de diarieförda handlingarna få kunskap om ärendet. Särskilt viktigt är det att relevanta fakta och motiv för besluten går att finna. Handlingarna i akten ska vara försedda med datum för att tidsföljden ska framgå. Så är inte fallet i denna akt. Den datering som finns på de olika handlingarna verkar i en del fall inte heller stämma med den verkliga tidsföljden.

Jag har förstått att merparten av handlingarna är diarieförda i efterhand när ärendet var slutfört. Offentlighets- och sekretesslagens huvudregel är att allmänna handlingar ska registreras så snart de kommit in eller upprättats hos myndigheten. Handlingar som inte omfattas av sekretess behöver inte registreras, om de hålls ordnade så att det utan svårighet kan fastställas om de har kommit in eller upprättats. De ska också vara så ordnade att det tydligt framgår vilka handlingar som är allmänna och så att en enskild ges goda möjligheter att söka en allmän handling. För en stor myndighet innebär dessa krav att det bör finnas ett centralt register i vilket allmänna handlingar diarieförs. Vetenskapsrådet har också i sina egna riktlinjer slagit fast att allmänna handlingar ska diarieföras utan dröjsmål vid Vetenskapsrådets registratur. Ansvaret för det vilar på den som tar emot eller upprättar en sådan handling.

De handlingar som varit allmänna i detta ärende borde därför ha diarieförts allt eftersom de kommit in eller upprättats. Enligt uppgift diariefördes inte ens de justerade

protokollen från de sammanträden expertgruppen hade under den tid ärendet pågick. Förutsättningarna för en välordnad akt efter det att ärendet avslutats hade varit betydligt bättre om registreringen skett fortlöpande.

Under ärendets beredning har enskilda personer begärt att få ut handlingar. För att bevilja detta måste handlingen vara allmän eller upprättad. Ett exempel är journalisten Sus Andersson som begärt att få ta del av handlingar i ärendet. Det har hon inte fått med hänvisning till att allt material som kommit in betraktats som internt arbetsmaterial till dess att utredningen slutförts. Detta synsätt har inte stöd i lagstiftningen. Det som kommer in till myndigheten från enskild eller annan myndighet är allmän handling om den inte är sekretessbelagd. Allmänna handlingar ska lämnas ut. Minnesanteckningar och så kallade mellanprodukter som uppkommer under utredningens gång internt inom myndigheten är däremot inte allmänna handlingar. Det gäller också handlingar från de sakkunniga som redovisas i expertgruppen. Den senare typen av handlingar blir allmänna först när ärendet avslutas och myndigheten har beslutat vilket material som ska gallras och vilka handlingar som blir allmänna.

I ett skriftligt besked från rådsdirektören stöder rådet sig på ett rättsfall i Kammarrätten, mål nr 3478-10, för att inte behöva lämna ut en handling. Den handling som efterfrågas i målet är ett yttrande från de sakkunniga. Som tidigare konstaterats är ett sådant yttrande inte en allmän handling eftersom de sakkunniga ingår i expertgruppen som är en del av myndigheten. Domen kan emellertid inte, som det påstås i skrivelsen, tas till intäkt för att handlingar som inkommit till Vetenskapsrådet från enskild eller annan myndighet inte är allmänna.

### **4.3 Intervjuer med medarbetare**

För att få en bild av hur arbetet med beredning av ärenden, diarieföring och arkivering fungerar i stort på Vetenskapsrådet har jag intervjuat tio medarbetare. Jag har också samtalat med rådsjuristen Linda Stridsberg, arkivarie Harald Löfgren och registrator Irene Sjölin-Niska. De tio medarbetarna är:

Jan Bolin, forskningssekreterare och koordinator vid ämnesrådet för humaniora och samhällsvetenskap.

Magnus Friberg, forskningssekreterare vid enheten för infrastruktur.

Per Jansson, analytiker vid enheten för utvärdering och koordinator för styrelsen.

Anette Gröjer, planeringschef.

Katarina Pettersson Brdarski, kommunikator vid kommunikationsavdelningen.

Mariann Samuelsson, rådsdirektör.

Maria Thuvesson, enhetschef vid enheten för program och projekt, forskningssekreterare.

Jesper Wadensjö, enhetschef vid kommunikationsavdelningen och pressansvarig.

Lise-Lotte Wallenius, forskningshandläggare humaniora och samhällsvetenskap.

Av intervjuerna drar jag slutsatsen att processen för det som är VR:s huvuduppgift, att



bereda och besluta om medel för forskning, fungerar förhållandevis väl. Ansökningarna kommer in elektroniskt, tilldelas diarienummer av handläggaren och registreras i diariet. Ansökan skrivs också ut och arkiveras. Den inledande kommunikationen mellan utvärderare och rådet är intern kommunikation. När det gemensamma yttrandet från utvärderarna kommer diarieförs det. Därefter skrivs beviljande eller avslag samt godkännande av villkor som diarieförs. Under projekttiden kan ytterligare beslut bli aktuella, till exempel beviljande av förlängd projekttid. I denna del blir det ibland brister i registrering av beslut. Det beror på att gränsdragningen kan vara svår. Enkla frågor via e-post eller telefon, som inte kräver ett formellt beslut, registreras inte.

När det gäller hantering av andra typer av ärenden fungerar inte rutinerna tillräckligt bra. Ett tecken på det är att det kom in stora mängder handlingar för diarieföring i samband med beslutet om återtagandet av expertgruppens utlåtande, handlingar som dittills hade legat på handläggares skrivbord och i bokhyllor. Fortfarande är det inte ovanligt att originaldokument hittas till exempel i samband med att nya medarbetare flyttar in i kontorsrum efter andra.

Under intervjuerna berättar också flera av handläggarna om exempel där rutinerna inte fungerat. Kunskapen och kännedomen om de regler och riktlinjer som finns verkar inte vara tillräckligt god. Ett annat tecken på att det finns brister i rutinerna är att registrator känner sig nödsakad att kontrollera att ärenden som kommer in hanteras på rätt sätt och registreras. Hon uppger att hon använder cirka en tiondel av sin arbetstid för sådana kontroller.

Arkiven verkar nu vara i god ordning. Så var inte fallet för några år sedan då det var mycket svårt att hitta i arkivet, bland annat på grund av att arkivmapparna inte var ordnade på ett konsekvent sätt. Situationen då beskrivs av en av de intervjuade som kaotisk. Detta åtgärdade VR genom att köpa in en arkivkonsult som gick igenom hela arkivet och systematiserade det.

En fråga som ställdes till alla var i vilken utsträckning de fått kunskap om hur ärenden bör hanteras genom introduktionsutbildning eller andra utbildningsinsatser. Mycket få av de intervjuade hade fått introduktionsutbildning när de anställdes. Det verkar också som om fortlöpande utbildning i diariehantering, offentlighetsprincipen med mera saknas. Överhuvudtaget framstår det som om kunskapen om vad det innebär att arbeta i en statlig myndighet är alltför liten. Efter det att beslutet tagits om att dra tillbaka yttrandet fick alla medarbetare en kortare utbildning i hantering av handlingar samt en uppmaning om att förbättra sina rutiner. Det gjordes vid möten med de olika avdelningarna.

En annan fråga som lyftes vid flera intervjuer var den organisationsförändring som genomfördes 2008. Många tycker att den inte ledde till den förbättring som avsågs. Man skapade en ny struktur på papperet med inte i verkligheten, är en kommentar. Den nya organisationen har också skapat svårigheter när det gäller de administrativa rutinerna inbegripet hantering av handlingar.

#### 4.4 Ansvarsfrågan

Jag kan konstatera att Vetenskapsrådet, under den tid jag kunnat överblicka, har haft avsevärda brister i sina administrativa rutiner vad gäller hantering av handlingar. Den stora oreda som fanns i arkivet 2008 liksom de många icke diarieförda ärenden som kommit fram i samband med det nu aktuella ärendet, är två exempel på det.

Vetenskapsrådets generaldirektör har det samlade ansvaret för verksamheten vid myndigheten. Vad avser administrativa rutiner har det ansvaret brustit. Följden har blivit att rådets anställda inte alltid bemödat sig om att följa regler och lagstiftning när det gäller hantering av handlingar. Generaldirektören har sannolikt också känt till utvecklingen i det aktuella ärendet. Han borde därför ha försäkrat sig om att arbetet bedrevs på rätt sätt och att nödvändiga resurser fanns tillgängliga

Vid rådet finns en befattning som rådsdirektör. En vanlig arbetsfördelning är att en sådan befattningshavare får generaldirektörens uppdrag att ha det direkta ansvaret för administrationen inom myndigheten. Det gäller till exempel en universitetsdirektörs roll i förhållande till rektor. Om rådsdirektören har haft ett sådant uppdrag har jag inte kunnat fastställa.

Varje anställd vid Vetenskapsrådet har att följa de regler och riktlinjer som finns för verksamheten. Expertgruppens ledamöter var inte anställda vid rådet men hade samtliga anställning i en statlig myndighet. Sekreteraren, som var anställd vid VR, hade till uppgift att bistå gruppen i beredningen av ärendet. I det ingår att till exempel vara behjälplig med bokning av möten, skriva minnesanteckningar och protokoll, svara för att handlingar i ärendet tas om hand på rätt sätt samt i övrigt bistå expertgruppen i sitt arbete. Sekreteraren har som anställd vid rådet också ett särskilt ansvar att se till att expertgruppen inte överskrider sina befogenheter enligt det uppdrag som VR har formulerat samt att den i övrigt bedriver sitt arbete enligt det regelverk som gäller för myndigheten.

I det här ärendet måste jag konstatera att sekreteraren brustit i flera avseenden. De protokoll som förts är mycket summariska och ger sällan information om vad som i sak har avhandlats. Endast ett av protokollen innehåller en bilagd minnesanteckning. Dessutom saknas protokollförda beslut i två viktiga frågor, beslut om att utse professor Lena Claesson-Welsh som ersättare för docent Axel Karlsson som sakkunnig samt beslut att fastställa det slutliga utlåtande som gruppen lämnat. Protokollen har inte registrerats och diarieförts när de var upprättade, det vill säga justerade på det sätt gruppen bestämt. Registreringen av protokollen gjordes först i samband med att ärendet avslutades. Det samma gäller såvitt jag kan förstå de handlingar som kommit in till expertgruppen, och därmed myndigheten, från andra myndigheter eller enskilda. Sådana handlingar är allmänna och ska registreras omgående enligt VR:s riktlinjer. Det verkar inte ha skett förrän i samband med att ärendet avslutats.

Antalet handlingar var mycket stort, cirka 270 stycken. Eftersom registreringen inte gjorts fortlöpande var det i efterhand inte alltid lätt att fastställa rätt datum för handlingarna. Det förekommer också många dubletter, troligen beroende på att samma underlag skickats in flera gånger. Den arkivlagda akten är därför svår att följa. Även här ligger ansvaret på sekreteraren.

Den e-post som hittades på en server under sommaren 2011 hade uppenbarligen inte gått igenom för att bestämma vad som ska höra till akten och därmed registreras och vad som kan gallras. Sekreteraren uppger att han bett de som arbetar med IT-support vid myndigheten att radera e-posten i samband med att sekreteraren slutade. Det gjordes uppenbarligen inte och hade inte varit rätt att göra, eftersom ingen gallring skett.

Men sekreteraren i gruppen bär inte ensam ansvaret. Gruppens ordförande är domare i en förvaltningsdomstol. Ordförande borde därför ha uppmärksammat att viktiga beslut inte protokollfördes och att protokollen i övrigt inte innehöll nödvändig information om vad som förevarit under sammanträdena. Man kan också se av e-postkommunikation mellan sekreteraren och expertgruppen att det ibland varit oklart var vissa dokument fanns, när de hade kommit in till VR med mera. Detta borde ha föranlett ordförande att försäkra sig om att rutinerna vad gäller hantering av handlingar följdes. Gruppens ordförande har alltså också ett ansvar för den oreda som uppstått.

Även sekreterarens närmaste chef borde ha förvissat sig om att ärendet hanterades på ett tillfredsställande sätt. Det kan knappast ha varit okänt under ärendets gång att antalet handlingar växte och att komplexiteten i ärendet blev mycket stor. Chefen borde också ha försäkrat sig om att rutinerna följdes och ställt en administrativ resurs till förfogande.

Den stora mängden handlingar kan vara en förklaring till att bristerna blev stora. Normala ärenden inom myndigheten leder inte på långa vägar till så många handlingar som i detta fall. Det som kom in kom inte alltid i kuvert utan i något fall i en kartong fylld med handlingar. Det ledde enligt min bedömning till att sekreteraren i någon mån tappade greppet över ärendet. Den naturliga åtgärden hade varit att med hjälp av ansvarig chef få en administrativ förstärkning som kunde bistå med sortering och registrering av handlingarna.

Sammanfattningsvis har generaldirektören ansvaret för den generella brist i rutiner som rådde vid VR vid tiden för ärendet. Även om det finns flera som borde ha ingripit måste jag ändå konstatera att huvudansvaret vilar på sekreteraren för den oreda som uppstått i det här aktuella ärendet.

## **5. Förslag till åtgärder**

Universitet och högskolor har som sin huvuduppgift att bedriva utbildning och forskning samt att samverka med omvärlden. Myndighetsutövning och administration ska fungera som stöd till huvuduppgiften. Detta förhållande skiljer universitet och högskolor från andra myndigheter, som oftast har till huvuduppgift att bereda och besluta i olika ärenden. Denna skillnad får till konsekvens att det är svårare att implementera goda och effektiva administrativa rutiner på ett lärosäte än på en annan myndighet. Vetenskapsrådets huvuduppgift är att utifrån ansökningar bereda och besluta om fördelning av medel till forskning. Till det finns flera andra uppgifter som att identifiera forskningsområden för strategiska satsningar, ge råd till regeringen i forskningspolitiska frågor med mera. Det är uppgifter av samma karaktär som andra myndigheter har och VR skiljer sig på så sätt från universitet och högskolor.

Vetenskapsrådet rekryterar många av sina medarbetare från universitet och högskolor. För en

stor del av dessa krävs doktorsexamen och därmed egen erfarenhet av forskning. Det är naturligt med tanke på arbetsuppgifterna. Men det leder till en identifikation med universitet mer än med andra statliga myndigheter. Medvetenheten om vikten av strikta rutiner och om vad det innebär att arbeta på en statlig myndighet blir lidande. Detta påverkar kulturen på VR. Förenklat kan man säga att rådet vill se sig mer som ett universitet än som en statlig förvaltningsmyndighet. Det är med all sannolikhet en viktig förklaring till de brister som den här rapporten pekar på.

I det följande diskuterar jag några åtgärder som syftar till att öka kunskapen och medvetenheten om vad det innebär att arbeta vid en statlig myndighet och därmed förbättra det administrativa arbetet vid rådet. En del arbete har redan inletts. Till exempel har medarbetarna på avdelningarna av de ansvariga för de administrativa rutinerna informerats om och uppmanats till en större medvetenhet om de regler som gäller och vikten av att arbeta i enlighet med dessa. Det system VRAPS som nu används för diarieföring är inte tillräckligt stabilt. Ett nytt system har upphandlats och kommer inom kort att tas i drift.

## **5.1 Riktlinjer och regelverk**

Som jag tidigare påpekat är innehållet i de riktlinjer och regler som finns vid VR tillfredsställande. Däremot behöver de olika dokumenten överarbetas och framför allt föras samman till ett samlat dokument. Nuvarande struktur gör det svårt att få överblick. Dokumenten är också delvis överlappande vilket minskar tydligheten. Till exempel sägs det i rådets arkivpolicy att "Vetenskapsrådets allmänna handlingar diarieförs eller hålls ordnade på annat sätt..." medan det i dokumentet Hantering av handlingar står att "Allmänna handlingar oberoende i vilken form de kommit in ska utan dröjsmål diarieföras vid Vetenskapsrådets registratur, eller på det sätt rådsdirektören beslutar". Ett samlat, konsistent och välstrukturerat dokument är ett bra underlag för utbildning men också som hjälp i det dagliga arbetet.

## **5.2 Utbildning**

Enligt uppgift pågår arbete med att ta fram en ny introduktionsutbildning. Det finns det ett stort behov av. Innehållet i en introduktionsutbildning behöver jag inte gå närmare in på. Jag utgår från att de som nu arbetar med den är medvetna om de behov som finns, inte minst inom de områden som den här rapporten behandlar. Det är viktigt att en introduktionsutbildning också behandlar den roll som en anställd vid en statlig myndighet har.

Under mina intervjuer har jag konstaterat att flera av de intervjuade inte fått någon introduktionsutbildning när de anställdes och inte heller någon annan utbildning om regler och rutiner. Det måste åtgärdas. Relevanta delar av en introduktionsutbildning bör därför ges som en obligatorisk utbildning för samtliga anställda vid rådet.

Det räcker emellertid inte att ge utbildningen vid ett tillfälle. Med tanke på hur utgångsläget är behöver utbildningsinsatser ske fortlöpande. Förutom de mer formella inslagen finns det anledning att diskutera hur en bra process ser ut när man handlägger ett ärende. Ett annat viktigt område är frågan om vilken kultur som bör vara förhärskande vid en myndighet. Den frågan avhandlas nog bättre i seminarieform än som en ren utbildningsinsats.

## **5.3 Organisation**

2008 genomfördes en omorganisation. Några av de intervjuade har framhållit att omorganisationen till stora delar stannade på papperet och inte genomfördes fullt ut. Man

menar också att den organisation som nu gäller, skapar problem för vissa av de administrativa processerna. Funktioner som är involverade i en process hör ibland till olika organisatoriska enheter. I mitt uppdrag ingår inte att se på organisationen eller dess betydelse för ärendets hantering. Det verkar emellertid finnas anledning att utvärdera organisationsförändringen och se om den till någon del motverkar ambitionen att få till stånd korrekta och effektiva administrativa processer, särskilt handläggning av ärenden.

#### **5.4 Rekrytering**

Jag har i inledningen till detta avsnitt kommenterat den kultur som råder på VR och som påverkar de administrativa rutinerna negativt. Man kan anta att de som är de starkaste bärarna av en universitetskultur är forskningssekreterarna, som har doktorsexamen som krav för att anställas. Även om det är motiverat att ha det kravet i anställningsprofilen för forskningssekreterare, är det viktigt att i lika hög grad värdera administrativ erfarenhet eller intresse för att arbeta med sådana uppgifter. Det är för mig självklart att VR, som i sin verksamhet måste säkerställa professionell beredning av olika ärenden, också värderar dessa egenskaper vid rekrytering.

### **6. Några slutord**

Det finns en stor, samlad kompetens inom Vetenskapsrådet. Jag hyser därför inga tvivel om att de brister i hantering av ärenden som denna rapport pekar på kan undanröjas. Eftersom det till en inte oväsentlig del är en fråga om kultur inom myndigheten, kommer det emellertid att krävas ett långsiktigt och målmedvetet arbete. En av de intervjuade personerna uttryckte det så att medarbetarna måste duschas med jämna mellanrum med kunskap om regler och rutiner. Det är också viktigt att rådets ledning lyfter fram de medarbetare som arbetar som handläggare och administratörer i olika roller. Då kan de skillnader i värderingen av olika kompetenser inom rådet som jag noterat utjämnas.