

JOURNALISERINGSSIKKERHED VED ELEKTRONISK KOMMUNI- KATION I TEKNIK- OG MILJØ- FORVALTNINGEN ENDELIG RAPPORT



JOURNALISERINGSSIKKERHED
VED ELEKTRONISK KOMMUNI-
KATION I TEKNIK- OG MILJØ-
FORVALTNINGEN
ENDELIG RAPPORT

INDHOLDSFORTEGNELSE

1. INDLEDNING	8
2. GENERELT OM UNDERSØGELSEN	10
BORGERRÅDGIVERENS EGEN DRIFT-UNDERSØGELSER	10
FORLØB OG INDHOLD (METODE)	10
GENERELT FOR BORGERRÅDGIVERENS EGEN DRIFT-UNDERSØGELSER	10
DENNE UNDERSØGELSESMETODE	11
REAKTIONSMIDLER OG BEDØMMELSESGRUNDLAG	11
SKRIFTLIGE KILDER (MODTAGET DOKUMENTATION MV.)	11
3. SAMMENFATNING	19
4. GENERELLE BEMÆRKNINGER	20
4.1 DOKUMENTATIONSGRUNDLAGET	20
4.2 VURDERINGSGRUNDLAGET	21
4.2.1 GÆLDENDE RET OM JOURNALISERING	21
4.2.2 GÆLDENDE RET OM ELEKTRONISK KOMMUNIKATION	24
4.3 JOURNALISERINGSPRAKSIS I KØBENHAVNS KOMMUNE, STATUS 2014	25
5. UNDERSØGELSENS KONKRETE DEL	30
5.1 TEKNIK- OG MILJØFORVALTNINGEN	30
5.1.1 RETNINGSLINJER FOR JOURNALISERING AF ELEKTRONISK KOMMUNIKATION OG E-MAILKORRESPONDANCE	30
5.1.2 SAGER	40
5.1.3 VURDERING AF JOURNALISERINGSSIKKERHEDEN	49
5.2 BEMÆRKNINGER TIL BREVE AF 12. MARTS, 22. MAJ OG 26. AUGUST 2014	50
BILAG	55
BORGERRÅDGIVERENS KRITIKSKALA	55
RETSKILDER OG ØVRIGT BEDØMMELSESGRUNDLAG	56

I. INDLEDNING

Denne rapport indeholder Borgerrådgiverens endelige vurderinger og bedømmelser i anledning af Borgerrådgiverens undersøgelse af journaliseringssikkerheden ved anvendelse af elektronisk kommunikation i Teknik- og Miljøforvaltningen.

Borgerrådgiveren besluttede – i forbindelse med udsendelse af rapport om journaliseringssikkerhed ved elektronisk kommunikation den 31. marts 2014 til de øvrige seks forvaltninger – at udskille undersøgelse af journaliseringssikkerheden i Teknik- og Miljøforvaltningen til en selvstændig rapport.

Min baggrund for dette var dels, at jeg ikke på baggrund af det fremsendte materiale havde haft mulighed for at undersøge anvendelsen af og samspillet mellem KMD Structura og eDoc, og derfor ikke på det foreliggende grundlag kunne udtale mig herom, og dels at jeg ønskede at forholde mig nærmere til bemærkningerne fra Teknik- og Miljøforvaltningen i brev af 12. marts 2014.

Rapporten har i en foreløbig udgave været sendt til Teknik- og Miljøforvaltningen med henblik på forvaltningens eventuelle bemærkninger til rapportens faktiske oplysninger.

Rapporten er inddelt i en generel del om Borgerrådgiverens generelle egen drift-undersøgelser, denne undersøgelses metode mv. samt dokumentationsgrundlaget i kapitel 2 og en speciel del med beskrivelser, analyser og konklusioner vedrørende netop denne undersøgelse i kapitlerne 4 og frem.

Kapitel 3 indeholder et resumé, hvori de væsentligste forhold er gengivet.

Borgerrådgiverens kritikskala og en oversigt over retskilder og andet bedømmelsesgrundlag er indsat som bilag.

Borgerrådgiveren februar 2015



Johan Busse
Borgerrådgiver

2. GENERELT OM UNDERSØGELSEN

BORGERRÅDGIVERENS EGEN DRIFT-UNDERSØGELSER

Borgerrådgiveren kan af egen drift iværksætte undersøgelser af konkrete og generelle forhold samt gennemføre inspektioner i Københavns Kommune. Kompetencen følger af vedtægt for Borgerrådgiveren §§ 12-13, som lyder således:

”§ 12. Borgerrådgiveren kan af egen drift optage en konkret sag til undersøgelse, når der må formodes at foreligge et principielt aspekt, eller såfremt der efter de foreliggende oplysninger må antages at være tale om grove eller væsentlige fejl.

Stk. 2. Borgerrådgiveren kan af egen drift gennemføre generelle undersøgelser af udvalgte forvaltningsområder efter samråd med Borgerrådgiverudvalget.

§ 13. Borgerrådgiveren kan foretage inspektioner af institutioner, virksomheder samt tjenestesteder, der hører under Borgerrepræsentationens virksomhed.”

Denne undersøgelsesrapport er en udmøntning af udvidelsen af Borgerrådgiverens opgaver og drøftelsen i Borgerrådgiverudvalget.

FORLØB OG INDHOLD (METODE)

Generelt for Borgerrådgiverens egen drift-undersøgelser

Borgerrådgiverens generelle egen drift-undersøgelser indledes med en høring af den eller de involverede forvaltninger. For hver forvaltning, som inddrages, høres såvel forvaltningens direktion som eventuelle relevante decentrale enheder.

I høringsbrevet beskriver Borgerrådgiveren i generelle vendinger temaet for undersøgelsen og beder om en række oplysninger og dokumentationsmateriale, herunder eventuelt om udlån af relevante sagsakter til nærmere undersøgelse.

Nogle undersøgelser vil være meget omfattende, mens andre vil være målrettede mod nærmere udvalgte forhold. Dette er forudsat ved udvidelsen af Borgerrådgiverens kompetence.

På baggrund af dokumentationsindsamlingen udarbejder Borgerrådgiveren en foreløbig rapport, som sendes til forvaltningen med henblik på forvaltningens og eventuelle decentrale enheders bemærkninger til rapportens faktiske oplysninger.

Den foreløbige rapport vil også indeholde de udtalelser (herunder kritik/henstilling), som Borgerrådgiveren forventer at komme med, men disse har netop en foreløbig karakter, eftersom faktuelle oplysninger i rapporten kan korrigeres gennem forvaltningens bemærkninger. Forvaltningen informeres således allerede på dette tidspunkt om det forventede udfald af undersøgelsen.

Efter modtagelse af forvaltningens eventuelle bemærkninger indarbejder Borgerrådgiveren forvaltningens bemærkninger til de faktiske forhold og foretager eventuelle ændringer i undersøgelsens konklusioner, som disse måtte give anledning til. Borgerrådgiveren udarbejder på denne baggrund den endelige rapport. Rapporten er stilet til den involverede forvaltning og eventuelle decentrale enheder.

I nogle tilfælde kan den endelige rapport indeholde uafklarede spørgsmål eller af andre grunde kræve en opfølgning, f.eks. fordi Borgerrådgiveren har bedt om en underretning om, hvad en henstilling giver anledning til. I disse tilfælde vil den endelige rapport følges op af en (eller flere) opfølgingsrapport(er), indtil alle forhold i undersøgelsen er afklaret.

DENNE UNDERSØGELSE METODE

Denne undersøgelse er gennemført efter de generelle principper, som er beskrevet ovenfor.

REAKTIONSMIDLER OG BEDØMMELSESGRUNDLAG

Borgerrådgiveren har de samme reaktionsmidler som Folketingets Ombudsmand. Borgerrådgiveren kan således udtale kritik og komme med henstillinger til forvaltningen. Kritik er udtryk for en faglig vurdering af, at regler og retningslinjer mv. ikke er overholdt.

Borgerrådgiveren kan henstille til forvaltningen at ændre procedurer eller lignende på et givent område.

Derudover kan Borgerrådgiveren påpege mere generelle problemstillinger i sin årsberetning, som afgives til Borgerrepræsentationen.

Borgerrådgiveren har i forbindelse med sin egen drift-virksomhed lagt sig fast på en sproglig skala for graduering af kritikkenes alvorlighed. Skalaen omfatter konstateringer af, at noget er uheldigt, konstateringer af begåede fejl, at noget er beklageligt, meget beklageligt, kritisabelt, meget kritisabelt eller stærkt kritisabelt. Skalaen med bemærkninger er indsat som bilag i denne rapport.

Borgerrådgiverens bedømmelsesgrundlag er det samme som Folketingets Ombudsmands, nemlig skreven ret (herunder love, bekendtgørelser, cirkulærer og vejledninger), god forvaltningsskik samt overordnede humane og medmenneskelige betragtninger. Hertil kommer Københavns Kommunes værdigrundlag, kommunikationspolitik og andre politisk vedtagne retningslinjer. Borgerrådgiveren bestræber sig desuden på at anvende samme målestok for sine vurderinger som Folketingets Ombudsmand.

Borgerrådgiverens opgave er at undersøge, om kommunens forvaltninger og institutioner overholder gældende lovgivning, god forvaltningsskik, kommunens vedtagne politikker og beslutninger om serviceniveau og -standard. Borgerrådgiveren har således ikke særligt til opgave at komme med ros eller lignende tilkendegivelser om positive forhold.

Borgerrådgiverens rapporter om egen drift-undersøgelser vil derfor ikke indeholde ros (i hvert fald ikke i videre omfang), og læseren bør notere sig, at fraværet af ros ikke er ensbetydende med, at Borgerrådgiveren alene har konstateret negative forhold i forbindelse med sin undersøgelse.

SKRIFTLIGE KILDER (MODTAGET DOKUMENTATION MV.)

Borgerrådgiveren bad ved breve af 14. september 2011 kommunens syv forvaltninger (herunder Teknik- og Miljøforvaltningen) om en udtalelse og om at indsamle en bestemt type sagsakter fra de syv forvaltningers centrale eller decentrale enheder.

Borgerrådgiveren anførte blandt andet følgende til forvaltningerne:

”Undersøgelsens tema og anmodning om oplysninger

Formålet med undersøgelsen er, at få belyst, hvorvidt kommunens forvaltninger i praksis efterlever gældende retningslinjer og sikrer korrekt journalisering af elektronisk kommunikation med borgere, brugere og erhvervsdrivende.

Jeg anmoder på denne baggrund om at modtage følgende oplysninger:

1. Hvilke konkrete retningslinjer er der i forvaltningen fastsat for journalisering af elektronisk kommunikation til og fra borgere, brugere, erhvervsdrivende og andre myndigheder? Jeg beder om at modtage kopi af disse retningslinjer.

2. Jeg beder særligt forvaltningen fremsende eller redegøre for de konkrete retningslinjer for journalisering af e-mailkorrespondance.

3. Endvidere anmoder jeg om udlån af de seneste 10 sager, afsluttet forud fra dags dato, om [Bestemt sagstype fra forvaltningen], der indeholder elektronisk kommunikation (e-mail).

Min anmodning omfatter alle sagernes akter, og oplysninger herunder:

- a. Sagens bilag
- b. Journalark (herunder udskrifter fra elektroniske journaler)
- c. Oversigt over akterne (såfremt dette findes)."

Jeg bad om at modtage svar inden 6 uger.

Jeg modtog herefter den 1. november 2011 en e-mail fra Teknik- og Miljøforvaltningen med følgende materiale:

- Udtalelse
- "Retningslinjer for journalisering i Københavns Kommune". Vedrørende journalisering af elektronisk post er der henvist til punkt 2.2 og 5
- Teknik- og Miljøforvaltningens Registreringsvejledning. Vedrørende journalisering af elektronisk post er der henvist til punkt 1.2.1, 1.2.3, 4.1, 4.2, og 4.3.2
- Politik for håndtering af e-mails

Det modtagne materiale fra Teknik- og Miljøforvaltningen bestod herudover af 10 byggesager fra Teknik- og Miljøforvaltningen, Center for Byggeri.

Udtalelsen og materialet er gengivet relevante steder nedenfor.

Som anført besluttede jeg at udskille undersøgelsen af Teknik- og Miljøforvaltningens journaliseringssikkerhed ved elektronisk kommunikation til selvstændig undersøgelse. Begrundelsen for dette fremgår af mit brev til Teknik- og Miljøforvaltningen af 25. april 2014:

"Jeg iværksatte ved brev af 14. september 2011 til alle kommunens syv forvaltninger undersøgelse om journaliseringssikkerheden ved elektronisk kommunikation.

Jeg sendte ved e-mail af 7. oktober 2013 min foreløbige rapport til høring i forvaltningerne.

Teknik- og Miljøforvaltningen fremkom ved brev af 12. marts 2014 med en række bemærkninger til det faktiske oplysningsgrundlag i min rapport.

Således som jeg oplyste i min endelige rapport, havde jeg på baggrund af det i Teknik- og Miljøforvaltningens brev af 1. november 2011 oplyste om, at der i byggesager sker elektronisk registrering af sagsakter i eDoc, mens styring af sagen sker via det elektroniske system KMD Struktura Byggesag, ikke i min foreløbige rapport været opmærksom på den fra Teknik- og Miljøforvaltningen i brev af 12. marts 2014 beskrevne anvendelse af og samspil mellem systemerne. Jeg oplyste endvidere, at jeg ikke på baggrund af det fremsendte materiale havde haft mulighed for at undersøge anvendelsen af og samspillet mellem de to journaliseringssystemer, og derfor ikke på det foreliggende grundlag kunne udtale mig herom.

Jeg besluttede som følge heraf, samt bemærkningerne fra forvaltningen i brev af 12. marts 2014, at udskille undersøgelse af journaliseringssikkerheden i Teknik- og Miljøforvaltningens til en selvstændig opfølgende rapport.

Til brug for mit arbejde med en opfølgende rapport skal jeg bede forvaltningen om at fremsende sagsoverblik i de ti sager som er undersøgt, hvoraf det fremgår hvilke dokumenter der er journaliseret i KMD Struktura Byggesag.

Forvaltningen oplyste i brev af 12. marts 2014 følgende generelt om journalisering:

For så vidt angår Borgerrådgiverens generelle bemærkninger om forvaltningens journalisering og efterlevelse af de kommunale retningslinier fra 2010, skal det bemærkes, at der nu er indført lovfæstede regler om journalisering i den nye offentlighedslov. Det følger nu af offentlighedslovens § 15, at dokumenter, der er modtaget eller afsendt af en forvaltningsmyndighed som led i administrativ sagsbehandling, skal journaliseres, i det omfang dokumentet har betydning for en sag eller sagsbehandlingen i øvrigt. Det samme gælder interne dokumenter, når disse foreligger i endelig form. Endvidere fremgår det af bestemmelsen, at modtagne og afsendte dokumenter skal journaliseres "snarest muligt" efter dokumentets modtagelse eller afsendelse.

Det fremgår af forarbejderne til bestemmelsen, at udtrykket "snarest muligt" indebærer, at dokumenter, som modtages i papirform i almindelighed bør være journaliseret 3-4 arbejdsdage efter modtagelsen eller afsendelsen. Dette betyder, at en forvaltningsmyndighed bør tilrettelægge journaliseringen således, at modtagne eller afsendte dokumenter ikke i almindelighed journaliseres senere end den 4. arbejdsdag efter modtagelsen eller afsendelsen.

Derimod gælder det samme ikke i forhold til e-mails, der - i det omfang de overhovedet er omfattet af journaliseringspligten - i almindelighed bør være journaliseret senest 7 arbejdsdage efter modtagelsen eller afsendelsen. Forskellen på tidspunktet for journalisering af henholdsvis papirbaserede dokumenter og e-mails skal ifølge lovforarbejderne blandt andet ses i lyset af de ganske mange e-mails, som en forvaltningsmyndighed eller den enkelte ansatte løbende modtager.

Jeg skal som følge af ovenstående bemærkninger bede forvaltningen om at oplyse mig om forvaltningen anser kommunens retningslinjer for journalisering som helt eller delvist bortfaldet med offentlighedslovens ikrafttræden.

Forvaltningen har i brev af 12. marts 2014 skrevet følgende omkring journalisering af print af registerudtræk:

Forvaltningen er ikke enig i, at registerudtræk skal journaliseres, selvom der er taget et print af registerets udvisende for en bestemt ejendom, som herefter er lagt på den fysiske sag. De relevante tal fra BBR-registeret fremgår af afgørelsen i den konkrete sag, som Borgerrådgiveren nævner. Afgørelsen er udformet således, at borgeren og andre, der søger om aktindsigt, kan gøre sig bekendt med, hvilke faktiske oplysninger, der er tillagt væsentlig betydning for afgørelsen, jf. forvaltningslovens § 24, stk. 2. I den forbindelse bør det nævnes, at BBR-registeret på samme måde som tingbogen, OIS-databasen mv. er et offentligt tilgængeligt register.

Forvaltningen bedes som følge af ovenstående oplyse mig om forvaltningens generelle holdning til omfanget af forvaltningens journaliseringspligt i forhold til registerudtræk med videre, som danner baggrund for forvaltningens afgørelser. Forvaltningen bedes i denne forbindelse forholde sig til mulighederne for at dokumentere afgørelsesgrundlaget, i situationen hvor oplysningerne i registre ændrer sig efterfølgende.

Forvaltningen har i brev af 12. marts 2014 endvidere skrevet følgende omkring interne dokumenter:

‘Forvaltningen har gennemgået de 10 byggesager, som Borgerrådgiveren har baseret sin undersøgelse på. Det er korrekt, at der i en sag mangler et dokument, som er modtaget pr. mail, hvilket der er blevet rettet op på, således at dokumentet nu findes i e-Doc sagen. De dokumenter, som Borgerrådgiveren ikke har kunnet finde i e-Docsagerne, er alle interne arbejdsdokumenter, som findes i de fysiske sager og i KMD Structura, men som ikke skal registreres i e-Doc.’

Jeg skal bede forvaltningen om i forlængelse af ovenstående at fremsende en arbejdsgang eller lignende for hvilke dokumenter der skal registreres i e-Doc, og hvilke sager der skal registreres i KMD Structura. Jeg skal endvidere bede forvaltningen om at oplyse mig om, hvorledes forvaltningen definerer interne arbejdsdokumenter i denne sammenhæng.

Endelig har forvaltningen i brev af 12. marts 2014 skrevet følgende generelt om journalisering af byggesager:

‘Byggesagerne i e-Doc er ikke enkeltsager og blev i 2009/2010 overført til en ny journalperiode, idet de overholder følgende kriterier for overførsel:

- Sager, der er underkastet lovgivning, der har anden arkiveringsfrist end 5 år.
- Sager, hvor sagsbehandlingen strækker sig over mange år, og hvor Stadsarkivet tidligere har givet tilsagn om, at sagerne ikke afleveres på lige fod med "almindelige" (papir)sager - f.eks. byggesager, personalesager m.m.
- Sager, hvori der aktivt sagsbehandles henover periodeskiftet, og hvor der er en tvingende grund til, at der ikke kan oprettes en ny sag efter periodeskiftet med henvisning til den gamle.
- Sager, der oprettes i e-Doc via et KMD-fagsystem - fx Structura.
- Sager oprettet efter 1. januar 2010.’

Jeg skal som følge af ovenstående bede forvaltningen om at oplyse mig om, hvorfor forvaltningen vurderer, at byggesager ikke skal følge enkeltsagsprincippet, således som dette er beskrevet i ‘Retningslinjer for journalisering i Københavns Kommune.’

Jeg bad om at modtage materialet inden 4 uger.

Der blev den 19. maj 2014 på foranledning af Teknik- og Miljøforvaltningen afholdt et møde mellem Borgerrådgiveren og Teknik- og Miljøforvaltningen. Ved dette møde demonstrerede Teknik- og Miljøforvaltningen sammenhængen mellem KMD Structura Byggesag og eDoc og oplyste, at alle dokumenter (indgående og udgående) journaliseres i e-Doc undtagen interne dokumenter, som journaliseres i KMD Structura Byggesag. Teknik- og Miljøforvaltningen oplyste endvidere, at der i KMD Structura Byggesag ikke kan journaliseres indgående dokumenter. Endelig oplyste Teknik- og Miljøforvaltningen, at den enkelte eDoc-sag ikke indeholder oplysninger om, hvor sagen er til behandling og hos hvilken sagsbehandler, og at eDoc i sin nuværende version ikke er et styresystem. Der blev på mødet udleveret en kopi af en PowerPoint-præsentation om KMD Structura Byggesag og eDoc, en oversigt over hvilke dokumenter i de 10 fremsendte sager, der er registreret i eDoc, arbejdsgang – hvilke dokumenter findes i KMD Structura vs. eDoc, og dokument med overskriften Byggesager/enkeltsagsprincippet.

Jeg modtog ved e-mail af 21. maj 2014 følgende materiale fra Teknik- og Miljøforvaltningen:

- Arbejdsgang – Registrering af byggeansøgninger
- Arbejdsgang – Aktindsigt og klage over sagsbehandling
- Arbejdsgang – M-sager
- Arbejdsbeskrivelse for digitale sager
- MAB – Vejledning til registrering af BOM- sager i KMD Structura
- Vejledning for journalisering og arkivering
- Bilag til retningslinjer for journalisering

- Enkeltstatsprincipper contra byggesager
- Dokumentoversigt
- PowerPoint præstation af KMD og eDoc

Jeg modtog derudover ved brev af 22. maj 2014 fra Teknik- og Miljøforvaltningen et notat af 20. maj 2014. Af dette notat fremgår følgende:

”Borgerrådgiveren har ved brev fra den 25. april 2014 bedt Teknik- og Miljøforvaltningen om supplerende oplysninger i forbindelse med sin undersøgelse af journaliseringsikkerhed ved elektronisk kommunikation.

I den forbindelse har forvaltningen holdt et møde med Borgerrådgiveren den 19. maj 2014, hvor Center for Bygninger demonstrerede, hvorledes registrering mv. af byggesager foregår i henholdsvis e-Doc og KMD Structura.

Borgerrådgiveren har bedt om at få følgende tilsendt/oplyst:

1. Et overblik over hvilke dokumenter, der er journaliseret i KMD i de 10 konkrete byggesager, som Borgerrådgiveren har gennemgået,
2. om forvaltningen anser kommunens retningslinjer for journalisering som helt eller delvist bortfaldet i forbindelse med den nye offentlighedslovs ikrafttræden,
3. hvad forvaltningens holdning generelt er til journaliseringspligt i relation til registerudtræk og
4. en arbejdsgang eller lignende for hvilke dokumenter, der skal registreres i henholdsvis e-Doc og KMD Structura

For så vidt angår punkt 1 og 4 henvises der til de bilag, som Center for Bygninger udleverede på mødet den 19. maj 2014.

Med hensyn til spørgsmålet om en eventuel revision af kommunens retningslinjer i anledning af den nye offentlighedslov, kan det oplyses, at dette arbejde allerede er i gang. Der er udarbejdet et udkast til nye retningslinjer, som har været i høring i de syv forvaltninger samt hos Koncernservice, Københavns Stadsarkiv og hos Borgerrådgiveren. Høringsperioden har været fra den 12. marts 2014 til den 28. marts 2014. På nuværende tidspunkt behandles de indkomne høringssvar og de nye retningslinjer forventes at være på plads i løbet af sommeren 2014.

For så vidt angår journalisering af registerudtræk fremgår det af forarbejderne til den nye offentlighedslovs § 15, at journaliseringspligten omfatter dokumenter, der er afsendt og modtaget samt interne arbejdsdokumenter, der er oprettet af myndigheden, når disse foreligger i endelig form.

Det fremgår ikke af bestemmelsen eller dennes forarbejder, at der herudover er pligt til at journalisere andre dokumenter, fx registerudtræk, kortudsnit, skråfotos osv.

Forvaltningen er opmærksom på, at det i særlige tilfælde efter en konkret vurdering kan være hensigtsmæssigt at registrere registerudtræk, kortudsnit og andre prints på en sag men mener ikke, at der foreligger en pligt hertil; heller ikke selvom korts, oversigtsfotos og registres udvisende løbende ændrer sig med tiden.

Såfremt registerudtræk mv. sendes ud som bilag i forbindelse med fx en partshøring eller indsendes af en kunde, vil disse bilag naturligvis være omfattet af journaliseringspligten, idet der i så fald vil være tale om ind- og udgående post.”

Da jeg efter gennemlæsning af det fremsendte materiale kunne konstatere, at jeg fortsat manglede svar på en række spørgsmål, som jeg stillede forvaltningen i mit brev af 25. april 2014, anmo-

dede jeg ved brev af 7. august 2014 Teknik- og Miljøforvaltningen om at besvare af følgende spørgsmål:

”Jeg skal som følge af ovenstående bemærkninger bede forvaltningen om at oplyse mig om forvaltningen anser kommunens retningslinjer for journalisering som helt eller delvist bortfaldet med offentlighedslovens ikrafttræden.

... Jeg skal endvidere bede forvaltningen om at oplyse mig om, hvorledes forvaltningen definerer interne arbejdsdokumenter i denne sammenhæng.

... Jeg skal som følge af ovenstående bede forvaltningen om at oplyse mig om, hvorfor forvaltningen vurderer, at byggesager ikke skal følge enkeltsagsprincippet, således som dette er beskrevet i `Retningslinjer for journalisering i Københavns Kommune`.”

Jeg modtog ved brev af 26. august 2014 følgende svar fra Teknik- og Miljøforvaltningen:

”Med henvisning til Borgerrådgiverens brev fra den 7. august 2014 kan Center for Bygninger oplyse følgende:

Kommunens retningslinjer for journalisering

Københavns Kommunens retningslinjer for journalisering er ikke bortfaldet men er under revidering.

Der henvises til det anførte i notatet fra den 20. maj 2014, hvoraf det fremgår, at forvaltningen er i gang med at revidere retningslinjerne i anledning af den nye offentlighedslov. Det fremgår desuden af notatet, at der er udarbejdet et udkast til nye retningslinjer, som har været i høring i de syv forvaltninger samt hos Koncernservice, Københavns Stadsarkiv og hos Borgerrådgiveren. Høringsperioden var fra den 12. marts 2014 til den 28. marts 2014. På tidspunktet for notatets udarbejdelse var de indkomne høringssvar under behandling og de nye retningslinjer forventedes at være på plads i løbet af sommeren 2014.

Status på arbejdsgruppens arbejde er, at de reviderede retningslinjer er godkendt og ligger til korrektur og layout. Der skal udarbejdes en kommunikationsplan for udbredelse af retningslinjerne, som forventes at blive publiceret i begyndelsen af september.

Interne arbejdsdokumenter

Som oplyst på mødet den 19. maj 2014 er interne arbejdsdokumenter i byggesager de tekniske erklæringer, som udarbejdes af Center for Bygningers arkitekter og ingeniører, som integreres i byggetilladelser og andre afgørelser.

Byggesager og enkeltsagsprincippet

Der henvises til det, som Center for Bygninger oplyste på mødet den 19. maj 2014 samt det materiale, som Center for Bygninger sendte til Borgerrådgiveren i en mail fra den 21. maj 2014.

På mødet oplyste Center for Bygninger, at byggesager fraviger enkeltsagsprincippet, fordi der er tale om samløst og redegjorde nærmere for dette, herunder for at byggesager skal kunne overføres til en ny journalperiode. Der henvises desuden til det anførte i Teknik- og Miljøforvaltningens brev fra den 12. marts 2014 om byggesager og enkeltsagsprincippet.

I retningslinjer for journalisering i Københavns Kommune (april 2014) oplyses følgende om enkeltsagsprincippet:

1. 'En sag kan kun omhandle et emne. Får du henvendelser, der indeholder flere emner vil dette typisk afstedkomme flere sager.'

Center for Bygninger registrerer indkomne byggesager i styringssystemet KMD Structura på den ejendom, som byggesagen vedrører. I KMD Structura kan sagens aktiviteter følges, herunder i hvilken eller hvilke enheder sagen behandles samt af hvilken sagsbehandler og hvornår der er truffet en afgørelse. En sådan sag kaldes en delsag. En byggesag indeholder som regel mere end en delsag; 20-30 delsager samlet under samme sag (kaldet hovedsagen) er helt almindeligt. I de fleste afgørelser stilles der krav om, at borgeren/ansøgeren efterfølgende skal indsende supplerende oplysninger til sagen (fx om konstruktive eller andre, tekniske forhold), før denne kan afsluttes, fx med en ibrugtagningstilladelse.

Center for Bygninger modtager således ofte flere forskellige henvendelser fra flere forskellige personer om forskellige emner, der alle relaterer sig til den samme byggesag. Fx vil en byggesag om opførelse af boligbebyggelse typisk omfatte først en ansøgning om godkendelse af et overordnet arkitektprojekt, herefter en ansøgning om et konstruktionsprojekt, derefter en ansøgning om vand- og afløbsmæssige forhold og dernæst eventuelt en ansøgning om dispensation fra kravene i hovedbyggetilladelsen, fx krav om niveaufri adgang. Endvidere skal der måske foretages parts- eller nabohøring, som afstedkommer indsigelser og/eller der klages over byggetilladelsen eller afslaget.

Alle disse ansøgninger (eller andre henvendelser om sagen) registreres som hver sin delsag på den samme hovedsag i KMD Structura. Sagsbehandlingen af de enkelte delsager kan følges ansøgning for ansøgning eller henvendelse for henvendelse og ofte behandles ansøgningerne/henvendelserne parallelt. Alle delsagerne har således det samme hovednummer med efterfølgende litreringer. Litreringerne oprettes kronologisk, det vil sige på tidspunktet for, hvornår en ansøgning, indsigelse eller øvrig henvendelse modtages.

Indgående dokumenter journaliseres på et KMD-byggesagsnummer med et litra samt et e-Doc-sagsnummer med et litra. Det samme gør sig gældende for udgående dokumenter, der alle indeholder oplysning om byggesagsnummeret med litra og e-Doc-sagsnummeret med litra.

2. 'Sagen lukkes når der er truffet beslutning. F.eks. når der er truffet en afgørelse i forhold til en borger. I det omfang sagen bliver taget op igen, eller der efterfølgende rettes henvendelse om den pågældende sag, oprettes en ny sag. Derfor vil du opleve, at du sagens kan have mange sager indenfor den samme opgave - og/eller relateret til den samme borger.'

Som ovenfor nævnt indebærer afgørelser i byggesager som regel, at der skal indsendes yderligere materiale og/eller flere oplysninger til brug for sagens videre forløb, hvilket betyder, at sagen ikke kan lukkes blot fordi der er truffet en afgørelse.

3. 'Enkeltogsprincippet giver en nemmere håndtering af sager, der gemmes i elektroniske sags- og dokumenthåndteringssystemer, da de knyttes op på enkeltvis beslutninger.'

De få byggesager (anmeldelsessager), hvori der ikke skal udstedes en ibrugtagningstilladelse og som ikke kræver indsendelse af yderligere materiale, lukkes ved afgørelsen og kan betragtes som enkeltogsager. Det kan dog blive nødvendigt at genåbne sagen, da der kan komme supplerende henvendelser fra borgeren/ansøgeren eller klager fra andre.

4. 'Enkeltogsprincippet kan fraviges i særlige tilfælde, hvor sagens/dokumenternes karakter giver anledning til at samle dokumenterne i samsager.'

Som oplyst fraviger byggesager enkeltogsprincippet. Siden Center for Bygninger overgik til at være en del af kommunens e-Docsystem i november 2007, er byggesager blevet regi-

streret i KMD-Structura med spejling af sagens oplysninger over i e-Docsystemet. Alle ind- og udgående dokumenter i byggesager findes i e-Doc og alle udgående dokumenter findes desuden i KMD-Structura. Interne arbejdsdokumenter oprettes og registreres kun i KMD Structura.”

Da jeg ikke af det tidligere fremsendte materiale fra Teknik- og Miljøforvaltningen kunne se hvornår dokumenterne var modtaget i Teknik- og Miljøforvaltningen, anmodede jeg ved e-mail af 8. august 2014 om fremsendelse af sagsoverblik fra KMD Structura vedrørende de 10 sager som undersøgelsen vedrører.

Jeg modtog ved e-mail af 8. august skærmdump af dokumenterne i KMD Structura.

Jeg fremsendte ved e-mail af 13. november 2014 min foreløbig rapport til Teknik- og Miljøforvaltningen.

Teknik- og Miljøforvaltningen har ved e-mail af 19. januar 2015 meddelt mig, at forvaltningen ikke har bemærkninger til de faktiske oplysninger i sagen.

3. SAMMENFATNING

Jeg har i denne undersøgelse alene undersøgt journaliseringssikkerheden i Teknik- og Miljøforvaltningen, men undersøgelsen bør ses i sammenhæng med de konklusioner, som fremgår af min rapport om journaliseringssikkerheden i Københavns Kommunes øvrige seks forvaltninger.

Konklusionen af min undersøgelse er for så vidt angår de 10 undersøgte sager, at Teknik- og Miljøforvaltningen i vidt omfang lever op til "Retningslinjer for journalisering i Københavns Kommune". Jeg har dog konstateret, at forvaltningen er for længe om at journalisere – både elektronisk og andet – indgående post, da der går 3-6 dage fra modtagelsen til journaliseringen i relevant elektroniske sagsbehandlingssystem.

Jeg har endvidere bedt Teknik- og Miljøforvaltningen om at overveje, om der kan være behov for at ændre praksis omkring navngivning af dokumenter i KMD Struktura, da det kan være vanskeligt at identificere dokumenterne alene ud fra disses titel.

Jeg er via min korrespondance med Teknik- og Miljøforvaltningen om journaliseringssikkerheden blevet opmærksom på, at der i forvaltningen er udarbejdet interne retningslinjer. Det er min vurdering, at de interne retningslinjer kan give anledning til tvivl om, hvorvidt det er "Retningslinjer for journalisering i Københavns Kommune" eller offentlighedslovens regler om journalisering, som er gældende ved medarbejdernes journalisering. Jeg har derfor henstillet til Teknik- og Miljøforvaltningen at sørge for, at det fremgår tydeligt, at det er de retningslinjer, som er fastsat i "Retningslinjer for journalisering i Københavns Kommune" som er gældende for, om der er sket korrekt og rettidig journalisering.

Offentlighedsloven er en minimumslov, hvilket betyder, at der kan udarbejdes retningslinjer, således som det er sket med "Retningslinjer for journalisering i Københavns Kommune", som går videre end det i loven fastsatte.

Endelig har jeg oplyst Teknik- og Miljøforvaltningen om, at det følger af gældende ret, at der skal ske journalisering af dokumenter der indeholder faktiske oplysninger og danner baggrund for en afgørelse uanset om dokumentet er tilgængeligt i eksempelvis et offentligt tilgængeligt register.

Jeg har på denne baggrund henstillet til at Teknik- og Miljøforvaltningen journalisere registerudtræk, som indeholder oplysninger, der er væsentlige for sagens afgørelse.

Jeg har desuden bedt Teknik- og Miljøforvaltningen oplyse mig, hvorledes forvaltningen efterlever forvaltningslovens bestemmelse om partshøring på baggrund af den gældende journaliseringspraksis, hvorefter sagens centrale oplysninger alene optræder i sagens afgørelse.

Endelig har jeg bedt forvaltningen om at oplyse mig om der er andre steder i forvaltningen hvor der ikke sker journalisering af centrale oplysninger for afgørelser på baggrund af en tilsvarende journaliseringspraksis.

Jeg har på baggrund af et ønske i Borgerråd giverudvalget anmodet de forvaltninger, hvor jeg vurderet, at det er relevant, om en tilbagemelding om, hvad min rapport om journaliseringssikkerhed har givet anledning til af overvejelser og konkrete tiltag. Mit notat om hvad min rapport har givet anledning til i de forskellige forvaltninger kan findes på min hjemmeside.

4. GENERELLE BEMÆRKNINGER

4.1 DOKUMENTATIONSGRUNDLAGET

I forbindelse med iværksættelse af undersøgelsen den 14. september 2011 anmodede Borgerrådgiveren de syv forvaltninger om at fremsende oplysninger om, hvilke konkrete retningslinjer der i forvaltningerne er fastsat for journalisering af elektronisk kommunikation.

Der blev endvidere anmodet om fremsendelse af eller redegørelse for de konkrete retningslinjer for journalisering af e-mailkorrespondancer.

Vejledningen "Retningslinjer for journalisering i Københavns Kommune" er den overordnede ramme for al journalisering i kommunen – uanset hvilken type af sager, der er tale om, og uanset hvilket journaliseringssystem, der benyttes. Forvaltningerne kan have supplerende vejledninger, som tager højde for lokale forhold og praksis samt systemspecifikke vejledninger, så længe disse er i overensstemmelse med de overordnede retningslinjer i denne vejledning.

Når jeg i denne undersøgelse henviser til "Retningslinjer for journalisering i Københavns Kommune", henvises der til udgaven af retningslinjerne fra juli 2010, da det var denne udgave, som var gældende, da forvaltningen journaliserede de dokumenter, som denne undersøgelse omhandler. Der foreligger i skrivende stund udkast til en revision af "Retningslinjer for journalisering i Københavns Kommune", som ikke er vedtaget af Borgerrepræsentationen.

10 gode vaner for journalisering i Københavns Kommune er en centralt udarbejdet kort gennemgang af de grundlæggende principper bag god journalpraksis, som ligger til grund for ovenstående retningslinjer.

Af "Retningslinjer for journalisering i Københavns Kommune" fremgår det, at det er sagsbehandlerens ansvar, at en sag er fuldstændig. Dette medfører, at indgående dokumenter og e-mails af betydning for sagen, udgående dokumenter og e-mails af betydning for sagen og egne og andres notater skal journaliseres i et relevant journal- eller ESDH-system, og at dette så vidt muligt skal ske senest dagen efter modtagelsen. Det fremgår desuden, at journaliseringen skal være entydig.

Det fremgår endvidere, at der skal være en stedfortræder, som håndterer post ved fravær fra arbejdspladsen, at sager skal lukkes, når de er færdigbehandlede, og at der ikke må sendes flere oplysninger end nødvendigt ved fremsendelse af sager elektronisk.

Ved journaliseringen anvendes KKeNem, som er Københavns Kommunes elektroniske journalplan. Journalplanen er baseret på enkeltsagsprincippet.

Teknik- og Miljøforvaltningen har i svarmaterialet til Borgerrådgiveren henvist til disse overordnede retningslinjer.

Det er i den overordnede vejledning forudsat, at forvaltningerne udarbejder supplerende vejledninger i det omfang, dette af hensyn til lokale forhold og praksis eller af systemmæssige forhold er relevant. Det er forudsat, at disse supplerende vejledninger ikke er i modstrid med den overordnede vejledning.

Teknik- og Miljøforvaltningen har i svarmaterialet til Borgerrådgiveren henvist til supplerende konkrete vejledninger, som er udarbejdet decentralt.

Teknik- og Miljøforvaltningen har i svarmaterialet til Borgerrådgiveren henvist til konkrete retningslinjer for journalisering af e-mailkorrespondance.

4.2 VURDERINGSGRUNDLAGET

Formålet med journalisering er primært, at dokumenter kan *identificeres*, at sikre *effektiv kontrol* med sagsbehandlingen, og at sagen er *korrekt oplyst*. Korrekt journalisering medfører således et overblik over sagens dokumenter og en større sandsynlighed for, at en anmodning om aktindsigt bliver imødekommet fuldt ud. En mangelfuld journalisering kan således modsat medføre en forringelse af borgerens retsstilling samt en risiko for, at myndighedens arbejde ikke bliver udført på fuldt betryggende vis.

Journalisering tjener imidlertid også et *effektivitetshensyn* samt et *bevis- og dokumentationshensyn*, idet korrekt journalisering letter sagsbehandlingen i en række tilfælde, og understøtter den pågældende sagsbehandling og eventuelle afgørelser.

Endelig tjener korrekt journaliseringen til at skabe et overblik over sagerne, således at de arkivmæssige og bevaringsmæssige forpligtigelser efter *arkivreglerne* kan overholdes.

Efter arkivloven skal Statens Arkiver "sikre bevaringen af arkivalier, der har historisk værdi eller tjener til dokumentation af forhold af væsentlig administrativ og retlig betydning for borgere og myndigheder" og sikre muligheden for kassation af ikke bevaringsværdige arkivalier.

Kommunerne kan enten aflevere arkivalier til Statens Arkiver eller til kommunale arkiver oprettet med samme formål som Statens Arkiver. Københavns Kommunes arkivalier opbevares på Stadsarkivet.

Der er udarbejdet "Arkivbestemmelser for Københavns Kommune", som er vedtaget af Borgerrepræsentationen den 26. august 2004. Der er endvidere udarbejdet "Retningslinjer for arkivering i Københavns Kommune" og "Retningslinjer for journalisering i Københavns Kommune". Retningslinjerne er godkendt af Borgerrepræsentationen den 7. november 2010. Der er i april 2014 udarbejdet en ny udgave af "Retningslinjer for journalisering i Københavns Kommune".

4.2.1 Gældende ret om journalisering

Det juridiske grundlag for kommunens journaliseringsforpligtigelse er beskrevet i kapitel 25 i betænkning nr. 1570/2009 om offentlighedsloven:

"2. Gældende ret om journalsystemets indretning og journalisering

2.1. Journalsystemets indretning

Det følger af § 1 i Rigsarkivets cirkulære nr. 8 af 12. januar 1998 om statslige myndigheders journal- og arkivsystemer, at statslige myndigheder skal anvende et journal- og arkivsystem eller et arkiveringssystem, der skal bidrage til at sikre myndighedens varetagelse af arkivmæssige hensyn og til, at arkivalier i myndighedens varetægt kan bevares på en sådan måde, at de kan stilles til rådighed for myndigheder og offentligheden.

Journalsystemet skal i øvrigt være indrettet på en sådan måde, at det er muligt på en hensigtsmæssig måde at identificere og adskille myndighedens sager, ligesom systemet skal indeholde en registrering af de dokumenter (navnlig ind- og udgående breve), der hører til de enkelte sager. Herudover skal journalsystemet kunne medvirke til at sikre, at sagerne bliver ekspederet, og at dette sker inden for rimelige tidsmæssige rammer, jf. FOB 1990, side 339 (side 365 f.).

Det antages herudover at følge forudsætningsvist af offentlighedslovens § 5, stk. 1, nr. 2, og selve offentlighedsordningen, at myndighederne – såvel statslige som kommunale – ved indretningen af deres journalsystemer ud over arkivmæssige hensyn og hensynet til en effektiv sagsstyring tillige skal sikre, at journalsystemet er indrettet således, at det er egnet

til at imødekomme borgernes henvendelser vedrørende aktindsigt efter offentlighedsloven, jf. Vogter, side 142 f., samt FOB 1990, side 339 (side 366).

2.2. Journalisering efter god forvaltningsskik

Der er – som anført under pkt. 1 – ikke i lovgivningen fastsat regler om, at forvaltningsmyndighederne har pligt til at foretage journalisering af forvaltningsmyndighedernes dokumenter, jf. således også FOB 2001, side 539. I den forbindelse bemærkes, at det ikke kan antages, at en sådan pligt følger af offentlighedslovens § 5, stk. 1, nr. 2, hvorefter retten til aktindsigt omfatter indførsler i journalen mv. vedrørende den pågældende sags dokumenter (aktlisten), idet denne bestemmelse blot synes at forudsætte, at der gælder en ret til aktindsigt i aktlisten vedrørende den pågældende sag, i det omfang en sådan liste foreligger.

Derimod følger det af god forvaltningsskik, at en myndighed bør journalisere ind- og udgående post, og at indkommen post bør journaliseres umiddelbart efter modtagelsen (samme dag eller dagen efter), og således inden de indkomne dokumenter overgår til den egentlige sags ekspedition. Der kan i den forbindelse henvises til FOB 1974, side 193, hvor ombudsmanden bl.a. anførte følgende om spørgsmålet:

'Efter min mening tilsiger god forvaltningspraksis, at indkommen post så vidt muligt journaliseres umiddelbart efter modtagelsen (samme dag eller dagen efter), og således inden de pågældende dokumenter går til sags ekspedition. Herfor taler for det første de almindelige formål med foretagelse af journalisering, [...] herunder tilvejebringelse af en sikker kontrol med sagsbehandling. I samme retning taler [...] den gældende offentlighedslovs § 5, stk. 1, nr. 2, hvorefter adgangen til at få oplysning i overensstemmelse med offentlighedslovens regler omfatter 'indførsler i journaler, registre og andre fortegnelser vedrørende den pågældende sags dokumenter'; en forudsætning for, at denne bestemmelse kan virke i overensstemmelse med hensigten, er, at journaliseringen sker umiddelbart efter de pågældende dokumenters modtagelse.'

Den nævnte udtalelse er fulgt op i FOB 1993, side 294, hvor ombudsmanden gav udtryk for bl.a. følgende vedrørende spørgsmålet om journalisering:

'Som det fremgår af den daværende ombudsmands ovenfor gengivne udtalelse [FOB 1974, side 193], må det antages, at god forvaltningspraksis tilsiger, at myndighederne tilrettelægger journaliseringsarbejdet således, at indkommen post så vidt muligt journaliseres umiddelbart efter modtagelsen. Udtalelsen forudsætter, at posten i den aktuelle sag skulle journaliseres, men tager næppe stilling til spørgsmålet om, hvorvidt der i almindelighed er pligt til journalisering.

Såfremt en myndighed undlader at foretage journalisering af indkommen (og udgået) post og fordeler dokumenter, der angår samme sag, til forskellige enheder inden for myndigheden – således som tilfældet var i den foreliggende sag – er der risiko for, at en anmodning om aktindsigt i en sag ikke bliver imødekommet fuldt ud, fordi der ikke er tilstrækkeligt overblik over, hvor sagens dokumenter befinder sig. For at imødegå denne risiko tvinges en borger, der under disse omstændigheder søger aktindsigt, til at foretage en væsentlig mere detaljeret identifikation af sagen eller de ønskede dokumenter, end forudsat i offentlighedslovens § 4, stk. 3. Det forhold, at en myndighed undlader at foretage en samlet registrering af de dokumenter, der hører til en sag, kan således indebære en ikke uvæsentlig forringelse af borgernes retsstilling efter offentlighedsloven, bl.a. i tidsmæssig henseende. Hertil kommer, at der under forhold, hvor der ikke er overblik over, hvor sagens dokumenter befinder sig, også i andre henseender kan være risiko for, at myndighedens arbejde ikke bliver udført på fuldt betryggende måde. På den baggrund er det min opfattelse, at god forvaltningsskik tilsiger, at en myndighed i almindelighed bør foretage systematisk journalisering af indkommen og udgået post, og at dette i særlig grad må gælde, hvor undladelse vil stride mod hensynet til borgernes adgang til aktindsigt, (det vil sige især, hvor der er tale om større sager med mange dokumenter fordelt på forskellige administrative enheder).'

Ombudsmanden har også i FOB 2001, side 539, berørt det omhandlede spørgsmål. Sagen drejede sig om, at en boligstøttemodtager klagede over et krav fra et socialcenter om tilbagebetaling af boligstøtte. Boligstøttemodtageren gjorde gældende, at han skriftligt havde orienteret socialcenteret om den indkomststigning, der senere førte til kravet om tilbagebetaling. Socialcenteret gjorde heroverfor gældende, at centret ikke havde modtaget brevet med boligstøttemodtagerens orientering. Sagen gav bl.a. anledning til en gennemgang af socialcentrets journaliseringspraksis. I den forbindelse udtalte ombudsmanden bl.a. følgende:

'Boligstøttemodtagerens pligt til at oplyse om ændrede forhold er af afgørende betydning såvel i relation til muligheden for omberegning af boligstøtten i løbet af året som i relation til muligheden for periodeopdeling af efterfølgende regulering af boligstøtten.

Boligstøttemodtageren vil således i forbindelse med en eventuel efterregulering af boligstøtten have en væsentlig interesse i at kunne godtgøre at myndighederne i løbet af støtteåret skriftligt er blevet orienteret om ændrede forhold af betydning for retten til boligstøtte. Det er min opfattelse at hensynet til borgerens mulighed for at varetage denne interesse – som det i sagen fra 1993 nævnte hensyn til borgerens adgang til aktindsigt [FOB 1993, side 294] – tilsiger at myndighederne foretager en systematisk journalisering af (bl.a.) indkommen post, herunder sikrer at journaliseringen sker i umiddelbar tidsmæssig sammenhæng med myndighedernes modtagelse af posten. Jeg bemærker i den forbindelse at en tidsmæssig sammenhæng mellem modtagelsen af posten og registreringen heraf efter min opfattelse generelt må antages at kunne medvirke til at mindske risikoen for at indkommen post forlægges eller bortkommer hos myndigheden.'

I en utrykt udtalelse af 22. juli 2005 (j.nr. 2004-3990-201), der drejede sig om Statsministeriets afgørelse om aktindsigt i dokumenter om arbejdet med den såkaldte Forårspakke, gav ombudsmanden bl.a. udtryk for følgende med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt journaliseringen i særlige tilfælde kan udskydes, således at dokumenterne ikke journaliseres umiddelbart efter modtagelsen:

'Efter min mening er det ikke uforeneligt med det almindelige udgangspunkt om at dokumenter journaliseres øjeblikkelig efter modtagelsen, at der i særlige tilfælde sker en kortere udskydelse af journaliseringen. Det bør dog understreges at en sådan udsættelse bør begrænses mest muligt, og at udsættelsen ikke må medføre risiko for tilsidesættelse af gældende regler, herunder reglerne om aktindsigt. Efter min mening kommer en sådan udskydelse normalt kun på tale i sager som ikke direkte implicerer borgere. Det må endvidere kræves at der er tale om en kortvarig udskydelse, samt at det sikres at myndigheden i perioden efter modtagelsen af dokumenter og indtil journalisering sker, har overblik over dokumenternes antal og placering samt har ubegrænset adgang til at disponere over dokumenterne.'

I den omhandlede sag om Forårspakken gav ombudsmanden i øvrigt bl.a. udtryk for følgende i forhold til Statsministeriets praksis, hvorefter e-mails blev slettet (og derfor naturligvis heller ikke blev journaliseret), hvis e-mailen efter sit indhold kunne sidestilles med en telefonsamtale:

'Efter min mening er det tvivlsomt om ministeriet efter et så vagt kriterium – sidestille med telefonsamtaler – kan antages at være beføjet til at slette e-mails. Imod ministeriets praksis kan indvendes at en e-mail fremtræder som et dokument, og at en e-mail vil kunne printes ud og lægges på sagen. På den anden side må det erkendes at den ikke uvæsentlige ressourcemæssige belastning der er forbundet med at sørge for opbevaring og/eller journalisering af samtlige e-mails en myndighed modtager eller sender, taler imod at anse alle e-mails for omfattet af loven. Jeg finder det ikke påkrævet at tage endelig stilling til dette generelle spørgsmål i den konkrete sag. Jeg har samtidig hermed henledt Offentlighedskommissionens opmærksomhed på problemet.'

Foruden de nævnte ombudsmandssager kan der – for så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt myndighederne skal foretage journalisering – henvises til Gammeltoft-Hansen m.fl., side 396 og side 645, samt Vogter, side 144.

På baggrund af den omtalte ombudsmandspraksis må det antages, at spørgsmålet om journalisering i henhold til god forvaltningsskik kan beskrives således:

God forvaltningsskik tilsiger i første række, at forvaltningsmyndighederne foretager en systematisk (og løbende) journalisering af *ind- og udgående post*.

Endvidere kan det ikke antages, at god forvaltningsskik indebærer, at alle afsendte eller modtagne *e-mails* skal journaliseres, men den nærmere afgrænsning af, hvilke *e-mails* der skal (eller ikke skal) journaliseres, er derimod ikke fastlagt nærmere.

For så vidt angår *tidspunktet for journalisering* følger det af god forvaltningsskik, at i hvert fald indgående post, men formentlig også udgående post, så vidt muligt skal journaliseres umiddelbart efter modtagelsen (for udgående post efter afsendelsen). Herved sigtes til, at journaliseringen foretages samme dag eller dagen efter, at det pågældende dokument modtages eller afsendes og for så vidt angår modtagne dokumenter inden de går til sagssekspedition.

Tidspunktet for journaliseringen af indkommen post (og formentlig også udgående post) kan dog udskydes kortvarigt, hvilket (også) følger af, at det i de ovenfor omtalte ombudsmandsudtalelser er anført, at dokumenterne 'så vidt muligt' skal journaliseres umiddelbart efter modtagelsen eller afsendelsen. En udskydelse kan dog alene ske under betingelse af, at der er tale om en sag, der ikke direkte implicerer borgerne, at udskydelsen ikke medfører risiko for tilsidesættelse af gældende regler, herunder reglerne om aktindsigt, og at det i øvrigt sikres, at myndigheden i perioden efter modtagelsen af dokumenter og indtil journalisering sker, har overblik over dokumenternes antal og placering samt har ubegrænset adgang til at disponere over dokumenterne."

Det antages i samme betænkning, at journaliseringspligten er gældende for afsendte og modtagne dokumenter, interne dokumenter i endelig form, som har betydning for sagen eller sagsbehandlingen, samt *e-mails* og *sms-beskeder* i det omfang, disse skulle have været journaliseret, hvis henvendelsen havde foreligget i papirform.

Der er den 1. januar 2014 trådt en ny offentlighedslov i kraft, som afløser den tidligere gældende offentlighedslov fra 1985. Denne lov ændrer på en lang række punkter den hidtidige retstilstand, og indeholder blandt andet nye regler om journalisering. Jeg har ikke i forbindelse med min vurdering af Teknik- og Miljøforvaltningens journaliseringsikkerhed ved elektronisk kommunikation, inddraget reglerne i den nye offentlighedslov, da disse ikke var gældende, da der skete journalisering af den undersøgte elektroniske kommunikation.

4.2.2 Gældende ret om elektronisk kommunikation

Da temaet for egen drift-undersøgelsen er at undersøge, om forvaltningerne i Københavns Kommune i praksis efterlever gældende retningslinjer og sikrer korrekt journalisering af elektronisk kommunikation med borgere, brugere og erhvervsdrivende, må der i vurderingsgrundlaget nødvendigvis også inddrages gældende ret, som knytter sig særligt til journalisering af elektronisk kommunikation.

Folketinget har den 6. juni 2012 vedtaget Lov om Offentlig Digital Post. Loven trådte i kraft den 1. juli 2012. Hovedindholdet i loven er, at det gøres obligatorisk for borgere og virksomheder at modtage Digital Post. Lovforslaget sikrer, at der tages hensyn til borgere med særlige behov, der ikke selv kan anvende den digitale postløsning. Reglerne om obligatorisk tilslutning for borgere trådte i kraft den 1. november 2014.

Loven omfatter alle former for meddelelser fra det offentlige, herunder afgørelser, og sidestiller retsvirkningerne af digital kommunikation med retsvirkningerne af skriftlige meddelelser, der sendes med traditionel papirpost. Det betyder, at meddelelser sendt som Digital Post får samme bindende virkning, som papirpost.

Ved siden af den formelle lovgivning regulerer en række aftaler indgået mellem regeringen og kommunerne den digitale kommunikation. Da der i henhold til det forvaltningsretlige hjemmelskrav alene kan pålægges borgerne byrder ved lov, regulerer aftalerne alene mulighederne for at benytte digital kommunikation mellem myndigheder samt borgerens ret til at sende og modtage elektronisk post. eDag-aftalerne er eksempler på dette.

eDag1-aftalen medførte, at alle myndigheder fra den 1. september 2003 havde ret og pligt til at sende og modtage dokumenter digitalt. Formålet med aftalen var, at e-post blev anerkendt som officiel korrespondancemåde mellem myndigheder.

eDag2-aftalen medførte, at også borgere fra den 1. februar 2005 havde ret til at sende og modtage breve og dokumenter digitalt som sikker e-post med digital signatur.

eDag3-aftalen havde som mål at skabe nem adgang til det offentlige på nettet. Fra den 1. november 2010 skulle borgere kunne sende og modtage post til og fra det offentlige via deres digitale dokumentboks (e-boks og Digital Post).

Københavns Kommune har en e-mail- og internetpolitik, som yderligere stiller krav til forvaltningens kommunikation.

4.3 JOURNALISERINGSPRAKSIS I KØBENHAVNS KOMMUNE, STATUS 2011

I 2010 vedtog Økonomiudvalget en fælles journal- og arkivpraksis for Københavns Kommune. I den forbindelse blev der udarbejdet fælles retningslinjer/vejledninger for arkivering og journalisering, samt en pixi-udgave af journaliseringsvejledningen: "10 gode vaner for journalisering".

Med Økonomiudvalgets vedtagelse blev det foruden vejledningerne også besluttet, at Økonomiudvalget med start fra 2011 skulle forelægges årlig status for Københavns Kommunes arkiverings- og journaliseringspraksis.

Denne status er udmøntet i rapporten "Journaliseringspraksis i Københavns Kommune status 2011". Rapporten havde i sin spørgeskemadel i 2011 særligt fokus på journalisering af e-mails.

Af rapporten fremgår følgende om journalisering af e-mails:

"udvalgt problemstilling: Journalisering af e-mails

Spørgsmål 17: Journaliserer du e-mails i journaliseringssystemet på linje med andre dokumenter?

Det er arbejdsgruppens antagelse, at en relativt stor andel e-mails ikke journaliseres, herunder også en del, som rettelig burde. Det understøttes af, at årsrapport 2010 fra KS om kommunens eDoc-brug, som viser, at hver medarbejder i København (med PC'er) i gennemsnit producerer 23 e-mails om dagen, men at hver eDoc-bruger kun i gennemsnit journaliserer 69 sådanne – om året.

Svarene på spørgsmål 17 bekræfter antagelsen om, at e-mail ikke journaliseres i nær samme grad, som de burde. Kun 19 % journaliserer altid e-mails på linje med andre dokumenter, og en relativt stor andel på 25 % journaliserer aldrig e-mails.

Journaliserer du e-mails i journaliseringssystemerne på linje med andre dokumenter?	Total	
	Procent	Antal
Ja, altid	19 %	156
Ja, ca. hver anden gang	7 %	54
Ja, ca. hver tredje gang	5 %	38
Ja, men sjældnere	35 %	281
Nej, aldrig	25 %	198
Ikke relevant	10 %	78
Total	100 %	805

Tabel 1: Journaliserer du e-mails i journaliseringssystemerne på linje med andre dokumenter?

Problematikken understreges, når man ser på de enkelte forvaltninger. Her journaliserer henholdsvis 42 og 52 % af brugerne i BUF [Børne- og Ungdomsforvaltningen] og KS [Koncernservice ikke e-mails, mens det i bedste fald er en fjerdedel (BIF [Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen], KFF [Kultur- og Fritidsforvaltningen] og [Socialforvaltningen] (SOF)), der journaliserer e-mails på linje med andre dokumenter.

Journaliserer du e-mails i journaliseringssystemerne på linje med andre dokumenter?	Total (%)							
	BIF	BUF	KFF	SOF	SUF	TMF	ØKF	KS
Ja, altid	23	14	24	26	18	17	18	14
Ja, ca. hver anden gang	7	2	8	9	8	8	7	3
Ja, ca. hver tredje gang	2	1	10	6	6	6	4	0
Ja, men sjældnere	41	30	37	30	41	33	45	17
Nej, aldrig	20	42	12	12	23	24	20	52
Ikke relevant	7	10	8	17	4	12	5	15
Total	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

Tabel 2: Journaliserer du e-mails i journaliseringssystemerne på linje med andre dokumenter? Alle enheder

Spørgsmål 18:

Når du har en e-mailkorrespondance (flere mails i samme "tråd"), hvordan journaliserer du så mailene, enkeltvis eller flere sammen?

Det er arbejdsgruppens antagelse, at det er udbredt praksis at journalisere flere e-mails sammen, uanset at det formelle krav er, at det bør ske enkeltvis. Det bekræftes af spørgsmål 18, hvor man, for såvel kommunen som helhed som for de enkelte enheder, kan se, at et mindretal journaliserer e-mails enkeltvis, men majoriteten lader praksis afhænge af den konkrete e-mailkorrespondance.

Når du har en e-mailkorrespondance (flere mails i samme "tråd"), hvordan journaliserer du så mailene, enkeltvis eller flere sammen?	Total	
	Procent	Antal
Enkeltvis	19 %	102
Altid hele korrespondancen (tråden) samlet	22 %	117
Det er forskelligt – afhænger af korrespondancen (trådens) længde	59 %	310
Total	100 %	529

Tabel 3: Når du har en e-mailkorrespondance, hvordan journaliserer du så mailene, enkeltvis eller flere sammen?

Når du har en e-mailkorrespondance (flere mails i samme "tråd"), hvordan journaliserer du så mailene, enkeltvis eller flere sammen?	Total (%)							
	BIF	BUF	KFF	SOF	SUF	TMF	ØKF	KS
Enkeltvis	25	14	23	16	26	16	14	14
Altid hele korrespondancen (tråden) samlet	22	28	16	23	23	18	25	27
Det er forskelligt – afhænger af korrespondancen (trådens) længde	52	58	61	61	51	66	62	59
Total	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

Tabel 4: Når du har en e-mailkorrespondance, hvordan journaliserer du så mailene, enkeltvis eller flere sammen? Alle enheder

Spørgsmål 19:

Når du journaliserer e-mails, der indeholder vedhæftede filer, journaliserer du så den eller de vedhæftede filer sammen med din mail, eller journaliserer du også den/de vedhæftede filer særskilt?

Det var her arbejdsgruppens antagelse, at det er udbredt praksis at journalisere eventuelle vedhæftede filer sammen med den e-mail, de er vedhæftet, og ikke at journalisere dem hver for sig. Der er ikke formelle krav til, om det skal ske på den ene eller anden måde – blot de vedhæftede filer kan fremsøges. Nærværende spørgsmål tjente til at afdække, hvad som var praksis i kommunen.

For såvel kommunen som helhed som for enhederne fremgår, at den mest udbredte praksis er, at journaliserer vedhæftede filer sammen med ens e-mail, og hertil at en stor del lader det afhænge af den konkrete e-mail og de vedhæftede filer. Kun en lille del har det som princip at journalisere de vedhæftede filer særskilt.

Når du journaliserer e-mails, der indeholder vedhæftede filer, journaliserer du så den eller de vedhæftede filer sammen med din mail, eller journaliserer du også den/de vedhæftede filer særskilt?	Total	
	Procent	Antal
Jeg journaliserer vedhæftede filer sammen med min e-mail	50 %	262
Jeg journaliserer de vedhæftede filer særskilt	5 %	29
Det er forskelligt afhængigt af e-mailen og de vedhæftede filer	39 %	204
Ikke relevant	6 %	34
Total	100 %	529

Tabel 5: Når du journaliserer e-mail, der indeholder vedhæftede filer, journaliserer du så den eller de vedhæftede filer sammen med din mail, eller journaliser du også den/de vedhæftede filer særskilt?

Når du journaliserer e-mails, der indeholder vedhæftede filer, journaliserer du så den eller de vedhæftede filer sammen med din mail, eller journaliserer du også den/de vedhæftede filer særskilt?	Total (%)							
	BIF	BUF	KFF	SOF	SUF	TMF	ØKF	KS
Jeg journaliserer vedhæftede filer sammen med min e-mail	62	38	57	40	42	49	59	55
Jeg journaliserer de vedhæftede filer særskilt	8	0	4	6	9	3	4	14
Det er forskelligt afhængigt af e-mailen og de vedhæftede filer	27	48	35	50	40	43	39	27
Ikke relevant	3	14	4	4	10	5	7	5
Total	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

Tabel 6: Når du journaliserer e-mail, der indeholder vedhæftede filer, journaliserer du så den eller de vedhæftede filer sammen med din mail, eller journaliserer du også den/de vedhæftede filer særskilt? Alle enheder

...”

5. UNDERSØGELSENS KONKRETE DEL

Jeg bad ved brev af 14. september 2011 de syv forvaltninger om at fremsende konkrete fastsatte retningslinjer for journalisering af elektronisk kommunikation til og fra borgere, brugere, erhvervsdrivende og andre myndigheder. Jeg bad særligt om fremsendelse af eller redegørelse for fastsatte konkrete retningslinjer for journalisering af e-mailkorrespondance. Endelig bad jeg forvaltningerne om udlån af alle sagens akter i de seneste 10 sager af en bestemt type, afsluttet forud for den 14. september 2011, der indeholdt elektronisk kommunikation (e-mail).

De konkrete retningslinjer og sager danner grundlaget for denne del af undersøgelsen og for konklusionerne.

I min rapport af 31. marts 2014 er indeholdt en gennemgang af de seks øvrige forvaltningers decentralt udarbejdede konkrete retningslinjer for journalisering af elektronisk kommunikation og e-mailkorrespondance, i det omfang sådanne er udarbejdet, for at undersøge, om de er i overensstemmelse med "Retningslinjer for journalisering i Københavns Kommune". For hver forvaltning er der endvidere en gennemgang af de 10 fremsendte sager for at undersøge, om disse er i overensstemmelse med såvel de overordnede retningslinjer for journalisering som de af forvaltningen udarbejdede konkrete retningslinjer for journalisering af elektronisk kommunikation og e-mailkorrespondance, samt min vurdering af journaliseringsikkerheden.

I denne rapport gennemgås de af Teknik- og Miljøforvaltningen decentralt udarbejdede konkrete retningslinjer for journalisering af elektronisk kommunikation og e-mailkorrespondance, for at undersøge om de er i overensstemmelse med "Retningslinjerne for journalisering i Københavns Kommune". Desuden gennemgås de 10 sager, som Teknik- og Miljøforvaltningen har fremsendt, for at undersøge, om disse er i overensstemmelse med såvel de overordnede retningslinjer for journalisering som de af forvaltningen udarbejdede konkrete retningslinjer for journalisering af elektronisk kommunikation og e-mailkorrespondance.

5.1 TEKNIK- OG MILJØFORVALTNINGEN

5.1.1 Retningslinjer for journalisering af elektronisk kommunikation og e-mailkorrespondance

Jeg har ved e-mail af 1. november 2011 modtaget kopi af Teknik- og Miljøforvaltningens registreringsvejledning, som er dateret januar 2007. Vejledningen er udarbejdet i forbindelse med anvendelsen af det elektroniske ESDH-system eDoc.

Af vejledningen fremgår det vedrørende journalisering af elektronisk post:

- At en e-mail skal behandles på samme måde som et indkommet brev
- At en indgående e-mail og Teknik- og Miljøforvaltningens svar på denne betragtes som to selvstændige dokumenter
- At der ikke må ændres eller slettes i en indgående e-mail
- At en indgående e-mail ikke må være redigerbar
- At både e-mail og eventuelle vedhæftede filer skal registreres.

Af vejledningen fremgår det endvidere generelt vedrørende journalisering:

- At det som udgangspunkt er den enkelte medarbejders ansvar, at alle sager og dokumenter bliver registreret
- At post bør registreres samme dag, som den er modtaget
- At Københavns Kommunes emneplan KKe anvendes
- At der arbejdes efter enkeltsagsprincippet.

I vejledningen findes der endelig et afsnit vedrørende elektronisk udveksling af personfølsomme oplysninger.

Jeg har endvidere ved e-mail af 1. november 2011 modtaget kopi af Teknik og Miljøforvaltningens politik for håndtering af e-mails. I politikken er der et afsnit om registrering og arkivering af e-mails. Af dette afsnit fremgår det:

“En e-mail skal som hovedregel behandles på samme måde som fx breve, telefax og telefonopkald. Når e-mails indgår som led i en sagsbehandling, skal både modtaget og sendt e-mail registreres, så den indgår i sagen og kan gøres til genstand for aktindsigt i overensstemmelse med offentlighedsloven og forvaltningsloven.”

Jeg er opmærksom på, at der på Teknik- og Miljøforvaltningens område kan være sagsakter, som modtages i form af eksempelvis tegninger og kort, som på grund af format ikke kan gemmes elektronisk i eDoc. Det fremgår af vejledningen, at disse registreres i eDoc og gemmes i et i sagen nærmere angivet fysisk arkiv.

Jeg vurderer, at den af Teknik- og Miljøforvaltningen udarbejdede politik og registreringsvejledning er i overensstemmelse med de centralt udarbejdede ”Retningslinjer for journalisering i Københavns Kommune” og ”10 gode vaner for journalisering i Københavns Kommune”. Det nærmere indhold af disse regler er beskrevet i afsnit 4.1 om dokumentationsgrundlagt.

Jeg har ved e-mail af 21. maj 2014 supplerende modtaget arbejdsgangen ”Registrering af byggesøgninger 04.10.13”. Af dokumentet fremgår det, at det er revideret den 21. maj 2014. Af dokumentet fremgår desuden følgende:

”REGISTRERING AF BYGGEANSØGNINGER 04.10.13

Check matr.nr. ejerforhold i BBR / OIS

Check i KMD om sagen har været registreret tidligere.

Opret Hovedsag

Opret Hovedsag via ejendomsnummer / matr.nr.

Ændre sagsart til BR-tilladelsessag ved alle sager der udløser en BT.

Ændre sags art til FDB-hovedsag ved andre sager

Udfyld sagsindhold

Udfyld: Dateret dato (dato på ansøgning)
Modtaget dato (poststempel dato)

Ændre evt sags adresse

Opret sag i eDoc

Overfør KMD sagsnummer

Gå tilbage til KMD og vælg opfrisk (eDoc journalnummer oprettes)

Ved BR-tilladelsessager udfyldes 'ansøgning fyldestgørende' med dd og oprettes i BBR

Udfyld ansøger

Udfyld gebyrbetalen

Opret Sagslog: Vælg brevflertning, tilføjelsesprogrammer og sags log-step 2

Send kvitteringsbrev til ejer: vælg brevflertning, Post og Info, FDB Kvit brev dotm og ejer.
Afsendelse se 'via doc2mail' næste side.

Opret delsag

Ændre sagsart til FDB-delsag

Evt. fjern flueben fra 'ansøgning fyldestgørende', ret sagsadresse og bemærkning vedr. fuldmagtsforhold mm skrives i bemærkningsfeltet på delsagen

Udfyldt aktiviteter:

Fuldmagt

Sagen er registreret

Sagsbehandling

Byggemøde

Udfyld interessenter:

Ansøger

Vælg brevflert (ikon brev / gul kuvert)

Opret styringsblanket og vælg brevflert

Udfyld styringsblanket i Ans + bilag med x ansøgninger + x tegninger + x div (se nedenfor)

Vælg tillægsprogram og udskriv

Kvitteringsbrev:

Via mail: Gå til Ansøger sæt flueben og vælg kuvert og send

Overfør mail fra sendt post til orange mappe

Via doc2-mail : Vælg brevflert

Vælg Post og Info

Vælg Styring og kvit brev NY. dotm

Vælg tilføjelsesprogrammer og udskriv styringsblanket

Vælg klargøring af kvitteringsbrev

Vælg KK option

Vælg doc-2mail layout

Vælg udskriv, doc2mail og OK

Udfyld cvr/ cpr nummer og noter Byggesag + sagsnr i feltet 'Dokumentti tel'

Vælg send og afslut

eDoc

Tilknyt ansøgning mail skannet post:

- Find dokument

- Indsæt sagsnummer. tekst og gem
- Vælg eDoc
- Vælg gem i eDoc
- Tryk OK i eDoc arkivering
- Indsæt sagsnummer og sagsbehandler
- Tryk OK og slet mailen

Hvis materialet ikke er i 3 eksemplarer kopieres de.

Hver bilag stemples med 'Center for Byggeri sags nr. ' og ejerlav og sagsnummer skrives på (Ved større sager med mange bilag laves labels)

Antal eksemplarer:

- Byggesager 3 ans 3 tegn I div
- Anmeldelsessager 2 ans 2 tegn I div
- Vand og afløb 3 ans 3 tegn I div
- Konstruktioner 3 ans 2 tegn/ detailtegn I statiske beregninger I elementtegninger"

Jeg har ved e-mail af 21. maj 2014 supplerende modtaget arbejdsgangen "M-sager arbejdsgang". Af dokumentet fremgår det, at det er revideret den 21. maj 2014. Af dokumentet fremgår desuden følgende:

"M-sager – Arbejdsgang

Denne arbejdsgang kan også bruges til k-sager,

Ny ansøgning

- Ansøgninger sendt på mail bliver lagt i mappen "matr.sager" Post og Info Postkassen. (Ansøgninger sendt med posten scannes og lægges også i mappen matr.sager)
- Læs mailen/det scannede dokument.
 - o Inden du læser mailen, der skal journaliseres, trækkes den over i egen Postkasse
- Tjek fuldmagten, hvis der er en, på cisc'en (den grønne) billede C537.
 - o Adresse: C537mågevej9,b .J.J
 - o Ejendomsnr. : C537912345 .J.J
 - o Matrikelnr.: 0241593b,m.J.J (ejerlavskode+ matr.nr. (altid 4 cifre) + eventuelt matr. bogstav +,m)
 - o Ny søgning FI2
 - o Ingen fuldmagter på principiel ansøgning.
- Søg M I4* (M + indeværende år*) i KMD for at finde næste sagsnummer, som du skal oprette sagen på.
 - o Noter sagsnummeret i mailens emnefelt
- Opret M-sag.
 - o Tryk på ny sag.
 - o sagsnummer: skriv sagsnummeret
 - o sagsbehandler: M-sag (gl. matr.sager var: K-journalen)
 - o sagsart: matr.ændr.
 - o indhold: skriv hvad sagen drejer sig om.
 - o dateret dato: ansøgers dato.
 - o modtaget dato: den dato MAB har modtaget mail/brev
 - o Ejendomsnummer: max. 6. cifre.
 - o Tryk på [gem og åbn], og oprettes sagen.

- Indsæt følgende oplysninger på hovedsagen:
 - o Hvis der er mere end et matrikelnummer indsættes de under tilknytninger.
- Ny tilknytning: matrikel: ejerlavskode + matr.nr. og arts kode (O eller I)
 - o Under interessenter indsættes ansøgers navn og adresse.
- Brugerkode
 - o Brugerkode 2: Vælg/indsæt Matrikulær sag
 - o Brugerkode 4: Vælg/indsæt Digital Byggesag

Opret eDoc-sag

- o tryk på ikonet eDoc - opret sag (manden med den røde kasse)]
 - o emneord: Udstykningsforhold og andre matrikulære forhold i almindelighed.
 - o Både i titel og neutral titel noter M-sagsnummeret: eks. M 10-101 (**KW 101**)
 - o Handlingsfacetten er altid GO I
 - o Gem sagen.
 - o Vent på at der åbnes en ny KMD.
 - o Optrisk sagen i KMD, og eDoc journalnummeret kan ses.
- Opret del sag
 - o Tryk på opret delsag i KMD
 - o Ret evt. adresse, dato, mv., når alt er OK klik på: [gem og åbn]
 - Brugerkode
 - o Brugerkode 2: Vælg/indsæt Matrikulær sag
 - o Brugerkode 4: Vælg/indsæt Digital Byggesag
 - Opret aktiviteter
 - o Fuldmagt (eget navn i aktivitetsbehandler
 - o Hvis fuldmagten er OK, lukkes aktiviteten.
 - o Hvis fuldmagten ikke er god nok eller mangler, noteres: - fuldmagt i bemærkningsfelterne både på aktivitet og på delsagen.
 - o Sagen er registreret (+ start og afsluttet dato + dig selv som aktivitetsbehandler)
 - o M-teamet (+ start og afsluttet dato + TMFKP M-sager som aktivitetsbehandler)
 - Opret ny interessant
 - o Type: Ansøger
 - o Indsæt navn, mm. og Gem
 - Opret styringsblanket
 - o Indsæt ejerlav
 - o Indsæt verserende byggesager
 - Gem ansøgning både i eDoc og den orange mappe
 - o eDoc/mail: Indsæt delsagsnr. forrest i Emnefelt Klik Gem, og gem så i eDoc
 - o Orange mappe: Åben den orange mappe i KMD, kopier mail len og sæt mail ind
 - Send besked til M-teamet om at sagen er oprettet:
 - o Videre send mailen til TMFKP M-sager, når sagen er oprettet. Husk at skrive delsagsnummeret i mailen
 - o Noter "ingen fuldmagt" i mail til M-teamet, hvis der ikke er en eller om det er uklart om fuldmagten er fyldestgørende.
 - Sæt streg i statistikken under ny oprettelser."

Jeg har ved e-mail af 21. maj 2014 supplerende modtaget arbejdsgangen "Aktindsigt og klage over sagsbehandling -nye registreringsprocedurer". Af dokumentet fremgår det, at det er revideret den 21. maj 2014. Af dokumentet fremgår desuden følgende:

"Aktindsigt og klage over sagsbehandling - nye registreringsprocedurer.

Aktindsigter og klager over sagsbehandlingen **skal** fremover altid oprettes på eget sagsnummer både i KMD og eDoc. Dette er en procedure som alle centre skal følge, sådan så der hurtigt – via eDoc - kan dannes et overblik over antallet af de to typer af sager.

Registreringsproceduren i MAB vil derfor fremover være følgende:
I indhold på både hoved- og delsag skrives:

Aktindsigt vedr. sagsnr. xxxxxx, eller klage over sagsbehandlingen vedr. sagsnr. xxxxxx
Sagsart skal være Aktindsigt/klage på både hovedsag og delsag.

På den sag som der søges aktindsigt i eller hvor der klages over sagsbehandlingen registreres følgende:

På hovedsagen oprettes en ny aktivitet - enten aktindsigt eller klagesag. I aktivitetens bemærkningsfelt skrives det sagsnummer som aktindsigten eller klagesagen er oprettet på. Aktiviteten oprettes og lukkes med d.d. og opretters navn.

På den måde kan sagsbehandlerne altid se i KMD'en om der er en aktindsigt eller en klage på sagen.

I eDoc oprettes sagen med Byggetilladelse og anmeldelse BR 10 i almindelighed.
Handlingsfacet skal være A53(aktindsigt) eller K02 (klager).

Aktindsigter sendes i rødt omslag til LOK med akter.

Klagesager sendes til sagsbehandler, samt en kopi til deres områdechef i gult læg."

Jeg har ved e-mail af 21. maj 2014 supplerende modtaget arbejdsgangen "Arbejdsbeskrivelse for Digitale Sager". Af dokumentet fremgår det, at det er revideret den 21. maj 2014. Af dokumentet fremgår desuden følgende:

"Arbejdsbeskrivelse for Sager uden gebyr

på postmødet definerer de i mailens emnefelt hvilken type SUG sag der er tale om.

Er der tale om en ansøgning der er kommet med posten skriver den person, som har sagen med på postmødet, hvilken type SUG sag der er tale om på forsiden af ansøgningen inden den bliver skannet, så kan vedkommende som registrerer sagen se her har hvilken type SUS sag der er tale om.

Registrer sagen på samme måde som **du** plejer når det er en digital sag.

Vi bruger fortsat Sagsart: FDB - Delsag Digital og skriver **DIGITAL** foran i sagsindhold.

Slet aktiviteten *BBR skema* samt *Byggeskadeforsikring*.

Ingen gebyrbetalere (surprise! surprise!)

Noter "Digital Byggesag" under brugerkode 4 og "den type Sug sag der er relevant" under brugerkode 2, på både hoved- og delsag.

"Arbejdsbeskrivelse for enfamiliehuse (herunder dobbelthuse)

Opret hovedsagen og delsagen som du plejer - dog med nedenstående tilføjelser:

Hovedsagen

Skriv DIGITAL foran i sagsindhold i KMD

Modtaget dato i KMD skal være næste dags dato, når mailen er modtaget efter klokken 12.00

Tjek om der er *noter* under tilknytninger

Noter "Digital Byggesag" under brugerkode 4 og "Enfamiliehus" under brugerkode 2.

Delsagen

Sagsart: FDB - Delsag Digital

Husk at tjekke om ejers underskrift er på ansøgningen (eller fuldmagt).

Mailen døbes således:

450118- 001 Den 10.10.2011 (modtaget dato) Etablere tagterrasse på Carlsgade 4.

Gem i eDoc som du plejer.

Noter "Digital Byggesag" under brugerkode 4 og "Enfamiliehus" under brugerkode 2.

Konverter mailen til en pdf fil:

Selve mailen trækkes fra indbakken over i den orange mappe i KMD og konverteres til en PDF fil således:

Stå på mailen, højreklik på musen og vælg konverter til ADOBE PDF.

Mailen genererer nu en pdf kopi af sig selv (som hedder notatformat) omdøb denne:

Kopier den tekst som står i mailens emnefelt f .eks.: 450118-001 Den 10.10.2011 Etablere tagterrasse på Carlsgade 4 og indsæt dette.

Slet den originale mail fra orange mappe.

Når du åbner pdf. filen, er der i venstre side et navigationspanel som du åbner.

De vedhæftede filer i mailen (den oprindelige mail i din indbakke) trækkes først over i den orange mappe og herefter over i navigationspanelet.

Slet filerne fra den orange mappe efter du har trukket dem over i navigationspanelet.

BBR Skema

Når der er tale om opførelse af en ny bygning eller udvidelse af eksisterende bygning rekvireres BBR-skema .

Nyopførelse og tilbygning BY 215. Nedrivning BY 250. Principiel ansøgning kræver ikke BBR-skema .

Ved revideret projekt skal der fremsendes nyt BBR-Skema.

BBR-Skemaet skal ligge for sig selv i den orange mappe.

Filen døbes således: 450118-001 Den 10.10.2011 BBR Skema 215.

Aktiviteten BBR-skema lukkes når vi modtager BBR-skemaet.”

Jeg har ved e-mail af 21. maj 2014 supplerende modtaget arbejdsgangen ”MAB -vejledning til registrering af BOM-sager ”. Dokumentet er udateret. Af dokumentet fremgår følgende:

”MAB - Vejledning til registrering af BOM-sager

(Hvad der er anderledes i forhold til den almindelige sagsoprettelse)

KMD Structura Byggesag

Al korrespondance med kunden foregår via BOM

Sagen skal derfor IKKE være en FDB sag

Der skal IKKE oprettes Sagslog (hele sagens forløb fremgår af BOM)

HUSK. Kun 2 kopi af ansøgningen - da sagen sendes retur til kunde via BOM

Opret sagen i KMD Structura

Sagen skal oprettes som digital, hvis det er én-fam.hus eller SUG-sag
Sagen oprettes på hovedsagen med Sagsarten: BOM - Hovedsag
Der noteres BOM i starten af indholdsfeltet på Hovedsagen
Delsagen oprettes med Sagsarten: BOM - Delsag
(Delsagen oprettes med aktiviteter uden offentlighed plus med 'Bom Afsendelse')

Kvitteringsbrev til Ejer

I brevflet bruges skabelonen FDB Kvit-brev, her er tilføjet et BOM-kvit.brev

Kvitteringsbrev til Ansøger

Kvitteringsmail/brev oprettes via KMD Structura og brev/mail skal afsendes via BOMog skal ikke gemmes i KMD Structura (orange mappe)

Fjern i mailen:

- BOM (Som står forrest i Indhold)
- Link til FDB
- Delsagsnr (-00 I)
- 'Du skal ikke besvare mailen'

Fjern i kvitteringsbrev:

- BOM (Som står forrest i Indhold)
- Tekst vedr. FDB og link til FDB
- Delsagsnr (-00 I)

Kopier nu teksten og gå til BOM

BOM

Klik på besvar i kolonnen handlinger

Under Besvarelse i feltet:

Titel her skrives: Kvitteringsbrev

Sæt flueben i Skrivelse

Indsæt tekst (det kopierede) i feltet

Sæt flueben i Opdater Sagsstatus

Status ændres til: Ansøgningen er modtaget

Sagsfase ændres til: Myndighedsbehandling

Sagen afventer: Myndighed

Sæt flueben i Opdater Sagsnummer

Skriv sagsnummer i feltet sagsnummer (uden delsagsnr.)

Klik nu på send

Nu kan afsendelsen tjekkes (Klik annuller for at og rette til/rette fejl)

Ellers klik på Send”

13

Jeg har ved e-mail af 21. maj 2014 supplerende modtaget arbejdsgangen ”Arbejdsgang – hvilke oplysninger og dokumenter findes i KMD- Structura vs. eDoc”. Dokumentet er udateret. Af dokumentet fremgår følgende:

”Arbejdsgang - hvilke oplysninger og dokumenter findes i KMD-structura vs. eDoc.

Ved registrering af en sag i KMD-structura sker følgende handlinger:

Oprettelse af sag - byggesagsnummer gives pr. automatik via KMD-structura .

Oplysningerne er følgende i systemet:

- Ansøgningens indhold
- Ansøgningsdato og modtagelsesdato
- Ansøger oplysninger - navn, adresse, tlf. nr., e-mailadresse + evt. cvr.nummer

Efter disse oplysninger er indtastet styres sagen via disse aktiviteter:

- Fuldmagt - foreligger den?
- Registreringsdato + sagsbehandlernavn
- Til hvilken (eller hvilke) enhed/sagsbehandlingssted sendes sagen + oplysning om evt. sagsbehandlernavn. En byggesag er ofte i parallel behandling, altså behandles den af flere enheder/sagsbehandlere på samme tid.
- Bemærkningsfeltet indeholder oplysninger om evt. mangler i sagen.
- Oplysning til ansøger og ejer om sagens stade - kan følges via en kode til følg din byggesag. Koden gives ved afsendelse af kvittering

KMD - structura indeholder dokumenterne styringsblanket, kvittering, tekniske erklæringer og alle udgående dokumenter.

Efter registrering i KMD-structura sker der oprettelse af sagen i eDoc via integration de to systemer imellem. eDoc generer et esdh-sagsnummer, som ved opdagning oplyses til sagen i KMD-structura.

eDoc sagen indeholder derefter oplysninger om sagsindhold - herunder byggesagsnummeret – samt oplysninger om den sagsbehandler der har oprettet sagen.

eDoc sagen indeholder ikke andre sagsoplysninger - men alle ind- og udgående dokumenter lægges på sagen i eDoc med titel- med mindre, der er tale om interne arbejdsdokumenter som f.eks. styringsblanket og erklæringer, eller dokumenter som ikke skal være i eDoc , jf. retningslinjer herom - f.eks. standardafsendelser som et kvitteringsbrev eller en kvitteringsmail.

eDoc sagen indeholder ikke oplysninger om hvor sagen er til behandling, og hvilken sagsbehandler der behandler sagen på det givne tidspunkt. eDoc er ikke sin nuværende version et styresystem”

Jeg har ved e-mail af 21. maj 2014 endvidere supplerende modtaget ”Retningslinjer for journalisering” fra april 2014 og ”Retningslinjer for arkivering” fra april 2014 samt ”Bilag til retningslinjer for journalisering -kommentarer til punkterne 2.1 og 4.2” og dokumentet ”Byggesager/enkeltogsprincipper”. Dokumentet ”Bilag til retningslinjer for journalisering -kommentarer til punkterne 2.1 og 4.2” er dateret den 26. marts 2014. Dokumentet ”Byggesager/enkeltogsprincipper” er udateret.

Af dokumentet ”Bilag til retningslinjer for journalisering -kommentarer til punkterne 2.1 og 4.2” fremgår følgende:

”Bilag til retningslinier for journalisering - kommentarer til punkterne 2.1 og 4.2

Punkt. 2.1 - Hvad er mit ansvar som sagsbehandler/administrativ medarbejder

Den nye offentlighedslov og journalisering:

Det følger nu af offentlighedslovens § 15, at dokumenter, der er modtaget eller afsendt af en forvaltningsmyndighed som led i administrativ sagsbehandling, skal journaliseres i det omfang dokumentet har betydning for en sag eller sagsbehandlingen i øvrigt. Det samme gælder interne dokumenter, når disse foreligger i endelig form. Endvidere fremgår det af bestemmelsen, at modtagne og afsendte dokumenter skal journaliseres "snarest muligt" efter dokumentets modtagelse eller afsendelse.

Det fremgår af forarbejderne til bestemmelsen, at udtrykket "snarest muligt" indebærer, at dokumenter, som modtages i papirform i almindelighed bør være journaliseret 3-4 arbejdsdage efter modtagelsen eller afsendelsen. Dette betyder, at en forvaltningsmyndighed bør tilrettelægge journaliseringen således, at modtagne eller afsendte dokumenter ikke i almindelighed journaliseres senere end den 4. arbejdsdag efter modtagelsen eller afsendelsen.

Derimod gælder det samme ikke i forhold til e-mails, der - i det omfang de overhovedet er omfattet af journaliseringspligten - i almindelighed bør være journaliseret senest 7 arbejdsdage efter modtagelsen eller afsendelsen. Forskellen på tidspunktet for journalisering af henholdsvis papirbaserede dokumenter og e-mails skal ifølge lovforarbejderne blandt andet ses i lyset af de ganske mange e-mails, som en forvaltningsmyndighed eller den enkelte ansatte løbende modtager.

Punkt 4.2 - Enkeltogsprincip

Enkeltogsprincippet er ikke gældende for byggesager, og alle byggesagerne blev i 2009/2010 overført til en ny journalperiode, idet de overholder følgende kriterier for overførsel:

- sager der er underkastet lovgivning, der har anden arkiveringsfrist end 5 år.
- sager hvor sagsbehandlingen strækker sig over mange år, og hvor Stadsarkivet tidligere har givet tilsagn om, at sagerne ikke afleveres på lige fod med "almindelige" (papir)sager f.eks. byggesager, personalesager m.m.
- sager, hvori der aktivt sagsbehandles herover periodeskiftet, og hver der er en tvingende grund til, at der ikke kan oprettes en ny sag efter periodeskiftet med henvisning til den gamle.
- sager der oprettes i e-Doc via et KMD-fagsystem - fx Struetura
- sager oprettet efter 1. januar 2010.

Da en byggesag ikke er en enkeltogsag kan den derfor ikke styres alene via e-Doc, idet e-Doc er et ESDH-system. Alle byggesager skal derfor registreres via byggesagsstyrings-systemet KMD Struetura. Ved oprettelse af en sag sker der en såkaldt spejling af sagen til e-Doc, hvorved alle oplysninger om sagsindhold videregives til e-Doc. KMD Struetura modtager et ESDH-sagsnummer retur til systemet. Efter sagens oprettelse lægges de scannede dokumenter på sagen i e-Doc, såfremt dokumenterne er modtaget fysisk. Er sagen/dokumenterne modtaget elektronisk, lægges fremsendelsesmailen med tilhørende filer/bilag på sagen i e-Doc."

Af dokumentet "Byggesager/enkeltogsprincipet" fremgår følgende:

"Byggesager/enkeltogsprincipet:

I retningslinjer for journalisering i Københavns Kommune - april 2014 udgaven, oplyses følgende om enkeltogsprincipet:

- I. En sag kan kun omhandle et emne. Får du henvendelser, der indeholder flere emner vil dette typisk afstedkomme flere sager.

Center for Bygninger registrerer indkomne byggesager i styringssystemet KMD Structura. I Structura kan vi følge sagens aktiviteter - i hvilken eller hvilke enheder behandles den og af hvilken sagsbehandler. Ligesom det også registreres når der træffes afgørelse på en indkommen sag. En sådan sag kaldes en delsag. En byggesag indeholder som oftest mere end en delsag - 20-30 del-sager samlet under samme sag - kaldet hovedsagen er helt almindeligt. I de fleste af vores afgørelser, kræves det at borgeren/ansøger efterfølgende skal indsende oplysninger til sagen, før vi helt kan færdiggøre den med f.eks. en ibrugtagningstilladelse.

Altså får vi forskellige henvendelser til samme sag - forskellige emner - som alle relaterer sig til den samme byggesag. F.eks. opførelse af en boligbebyggelse. Første ansøgning er arkitektprojekt, anden ansøgning er konstruktionsprojekt, tredje ansøgning vand og afløb, 4. ansøgning omhandler måske dispensation for krav i hovedbyggetilladelsen, osv. osv.

Alle disse ansøgninger registreres som hver sin delsag under samme hovedsag i Structura, og behandlingen kan følges ansøgning for ansøgning. Mange af vores ansøgninger parallelbehandles - altså er til behandling hos flere sagsbehandlere på samme tid. Alle disse del-sager har altså samme hovedsagsnummer med litra og de har alle det samme eDoc nummer.

Indgående dokumenter har byggesagsnummer med litra + eDoc sagsnummer med litra. Det samme gør sig gældende for udgående dokumenter der alle indeholder oplysning om byggesagsnummeret med litra og eDoc sagsnummeret med litra.

2. Sagen lukkes når der er truffet beslutning. F.eks. når der er truffet en afgørelse i forhold til en borger. I det omfang sagen bliver taget op igen, eller der efterfølgende rettes henvendelse om den pågældende sag, oprettes en ny sag. Derfor vil du opleve, at du sagtens kan have mange sager indenfor den samme opgave - og/eller relateret til den samme borger.

Som ovenfor nævnt, kræver vi i vores afgørelse fremsendelse af mere materiale/oplysninger til en sag – så selvom der er truffet afgørelse i en ansøgning, kan sagen ikke lukkes.

3. Enkeltsagsprincippet giver en nemmere håndtering af sager, der gemmes i elektroniske sags- og dokumenthåndteringssystemer, da de knyttes op på enkeltvise beslutninger.

De få byggesager - anmeldelsessager - som ikke skal udløse en ibrugtagningstilladelse, og hvor yderligere materiale fra borger/ansøger ikke er påkrævet - lukkes ved afgørelsen, og er dermed at betragte som en enkeltsag - dog kan der være behov for at genåbne sagen, da der kan komme en supplerende henvendelse fra borger/ansøger.

4. Enkeltsagsprincippet kan fraviges i særlige tilfælde, hvor sagens/dokumenternes karakter giver anledning til at samle dokumenterne i samsager.

Byggesager fraviger, jf de nævnte begrundelser, enkeltsagsprincippet, og er siden Center for Bygninger overgik til at være en del af kommunens eDoc system i november 2007, blevet registreret i KMD-Structura med spejling af sagens oplysninger til eDoc-systemet. Alle ind- og udgående dokumenter er at finde i eDoc og alle vores udgående dokumenter er også at finde i KMD-Structura”

Ved telefonisk henvendelse til Teknik- og Miljøforvaltningens den 6. august 2014 anmodede jeg om fremsendelse af dokumentet ”Retningslinjer – dokumenter som ikke skal være i eDoc”, da der var henvist til dette i dokumentet ”Arbejdsgang – hvilke oplysninger og dokumenter findes i KMD- Structura vs. eDoc”. Det er ved e-mail af den 7. august 2014 fra Teknik- og Miljøforvaltningen oplyst, at ”Retningslinjer – dokumenter som ikke skal være i eDoc” er de overordnede retningslinjer for journalisering i Københavns Kommune.

5.1.2 Sager

Jeg har modtaget 10 byggesager fra Teknik- og Miljøforvaltningen.

Teknik- og Miljøforvaltningen har i brev til mig af 1. november 2011 oplyst, at der i byggesager sker elektronisk registrering af sagsakterne i eDoc, mens styring af sagen sker via det elektroniske system KMD Structura Byggesag og via den tilknyttede fysiske sag.

Teknik- og Miljøforvaltningen har i forbindelse med høring af udkast til rapport om journaliseringsikkerhed ved elektronisk kommunikation ved brev af 12. marts 2014 oplyst følgende:

”Det er meget vigtigt for forvaltningen at understrege, at it-systemet e-Doc, som Borgerrådgiveren har benyttet ved gennemgangen af de 10 sager, ikke fungerer som styresystem for forvaltningens byggesagsbehandling. Det gør derimod sagsstyringssystemet KMD Structura, hvori al indgående og udgående post bliver journaliseret, samt alle former for interne dokumenter.

En konkret byggesag kan ikke styres alene via e-Doc, idet e-Doc er et ESDH-system (Elektronisk Sags- og Dokumenthåndtering). Alle byggesager skal derfor registreres via byggesagsstyringssystemet KMD Structura for at sikre en korrekt registrering. Herved sikres efter forvaltningens vurdering den nødvendige styring af aktiviteterne i forbindelse med byggesagsbehandlingen.

Ved oprettelse af en sag sker der en såkaldt spejling af sagen til e-Doc, hvorved alle oplysninger om sagsindhold videregives til e-Doc. De oplysninger, der videregives, er byggesagsnummeret, sagsindhold, dato for registreringen samt navnet på den medarbejder, der har oprettet sagen. KMD Structura modtager et ESDH-sagsnummer retur til systemet. Efter sagens oprettelse lægges de scannede dokumenter på sagen i e-Doc, såfremt dokumenterne er modtaget fysisk. Er sagen/dokumenterne modtaget elektronisk, lægges fremsendelsesmailen med tilhørende filer/bilag på sagen i e-Doc.

Byggesager er ofte i så store formater og med så mange bilag, at der rekvireres cd-rom eller usb-nøgle fra ansøgeren. Først ved modtagelsen heraf kan dokumenterne lægges på sagen i eDoc. Dette betyder, at sagen ofte er oprettet og sagsbehandlingen påbegyndt, inden alle dokumenter er lagt på e-Doc sagen.

Den nævnte proces betyder, at der ikke sker registrering af sager/emails i e-Doc umiddelbart efter modtagelsen, fordi der indledningsvist foretages en visitering/vurdering af sagen for eventuelle mangler, hvorefter materialet printes ud. Der modtages sager pr. mail alle dage og hele døgnet.”

I alle de modtagne sager foreligger der udskrift af, hvad jeg forudsætter, er, et sagsoverblik fra KMD Structura Byggesag samt en oversigt over sagens dokumenter i eDoc. Det fremgår ikke af sagsoverblikket fra KMD Structura, hvilke dokumenter der er journaliseret på sagen. Udskrifterne foreligger to gange i hver sag.

De modtagne udskrifter fra KMD Structura Byggesag er meget utydelige og svært læselige, men da de efter Teknik og Miljøforvaltningens oplysninger i brev af 1. november 2011 alene anvendes til sagsstyring, vurderede jeg det, på dette tidspunkt, ikke relevant at indhente nye udskrifter. Jeg har ved brev af 12. april 2014 og ved telefonisk henvendelse den 6. august 2014 anmodet om fremsendelse af en oversigt over, hvilke dokumenter der er journaliseret i KMD Structura på de 10 fremsendte sager. Jeg har ved e-mail af 8. august 2014 modtaget skærmdump af dokumenterne i KMD Structura.

Teknik- og Miljøforvaltningen har ved møde den 19. maj og ved e-mail af 22. maj 2014 leveret en oversigt over, hvordan de modtagne sager er registret henholdsvis i KMD Structura og eDoc, og hvilke dokumenter der ikke er journaliseret, fordi de anses som et internt arbejdsdokument. Da indholdet på oversigten ikke svarer til indholdet i de 10 fremsendte sager, formoder jeg, at oversigten ikke alene er udarbejdet på baggrund af de oplysninger, som forelå i sagen ved Teknik- og Miljøforvaltningens fremsendelse af sagerne ved e-mail af 19. oktober 2011, men tillige indeholder

dokumenter, som er journaliseret på sagerne efter denne dato. Jeg har derfor ikke anvendt oversigten i mit arbejde med denne rapport.

På baggrund af ovenstående oplysninger i breve og arbejdsgange vedrørende Teknik- og Miljøforvaltningens journalisering i henholdsvis KMD Structura og eDoc kan det konkluderes, at alle udgående dokumenter journaliseres i både KMD Structura og eDoc, at indgående dokumenter registreres i KMD Structura og journaliseres i eDoc, og at dokumenter som har karakter af interne dokumenter og standardafsendelser alene registreres i KMD Structura.

Sag nr. 1

Sagen er navngivet med dels det nummer, som sagen har i KMD Structura Byggesag, samt "Mail etablering af ABDL-dør mellem kontor-areal på ...".

Af oversigt over sagens dokumenter fra eDoc fremgår det, at der i sagen er et indgående dokument og et udgående dokument.

Af oversigt over sagens dokumenter fra KMD Structura fremgår det, at der i hovedsagen er to dokumenter og i delsag 1 er tre dokumenter. Da der i KMD Structura efter det oplyste i sagen alene journaliseres udgående dokumenter, interne dokumenter og standardafsendelser, må det forudsættes, at ingen af disse dokumenter er indgående dokumenter.

I sagen foreligger der et dokument i form af en e-mail med to vedhæftede filer om ansøgning om byggetilladelse og et dokument med forvaltningens afgørelse.

E-mail med ansøgning er sendt den 18. august 2011 klokken 12:52 og er ifølge oversigt over sagens dokumenter fra eDoc journaliseret den 24. august 2011. Dokumentet er navngivet med det nummer, som sagen har i KMD Structura Byggesag efterfulgt af "etablering af ABDL-dør mellem kontor-areal på...". Vedhæftede bilag foreligger i kopi.

Afgørelsen er dateret den 13. september 2011. Ifølge oversigt over sagens dokumenter fra eDoc og KMD Structura er afgørelsen journaliseret i KMD Structura den 13. september 2011 og i eDoc den 14. september 2011. Dokumentet er i eDoc navngivet med det nummer, som sagen har i KMD Structura Byggesag efterfulgt af "BT af 13/9-11" og i KMD Structura med "Afgørelse". Jeg går ud fra, at BT er en forkortelse af byggetilladelse.

Der er desuden modtaget en række dokumenter, som er navngivet:

- Meddelelser til post og info
- Tidsstyring
- Styringsblanket
- Notater og betingelser til sagsbehandleren

Disse dokumenter fremstår som interne standardskemaer, der udfyldes i hånden. Det må antages, at disse dokumenter er de fire dokumenter, som fremgår af oversigten over sagens dokumenter fra KMD Structura.

Alle sagens dokumenter er således journaliseret i enten eDoc eller KMD Structura.

Sag nr. 2

Sagen er navngivet med dels det nummer, som sagen har i KMD Structura Byggesag samt "Lovliggøre badeværelse...".

Af oversigt over sagens dokumenter fra eDoc fremgår det, at der i sagen er et indgående dokument, to udgående dokumenter og tre e-mails.

Af oversigt over sagens dokumenter fra KMD Structura fremgår det, at der i delsg 1 er tre dokumenter. Da der i KMD Structura efter det oplyste i sagen alene journaliseres udgående dokumenter, interne dokumenter og standardafsendelser, må det forudsættes, at ingen af disse dokumenter er indgående dokumenter.

I sagen foreligger der fire dokumenter i form af en e-mail med vedhæftede filer om ansøgning om byggetilladelse og supplerende oplysninger til denne og to dokumenter vedrørende kvittering for anmeldelse af byggearbejde og mangler i ansøgningsmaterialet. På baggrund af dokumentets titel: "SV: ..." må det vurderes, at den ene e-mail er journaliseret som et indgående dokument.

E-mails er fremsendt henholdsvis den 26. august, 29. august, 7. september og 12. september 2011 og er ifølge oversigt over sagens dokumenter fra eDoc journaliseret henholdsvis den 1. september, 2. september, 13. september og 16. september 2011. Dokumenterne er navngivet med det nummer, som sagen har i KMD Structura Byggesag, efterfulgt af henholdsvis "...gade 12, ...", "Supplerende tegninger og fuldmagt fra A/B", "Redegørelse for ventilation", "Fuldmagt ...". Vedhæftede bilag foreligger i kopi.

Udgående breve om kvittering for anmeldelse af byggearbejde og mangler i ansøgningsmaterialet er dateret henholdsvis den 2. september og 14. september 2011. Ifølge oversigt over sagens dokumenter fra eDoc og KMD Structura er dokumenterne journaliseret i KMD Structura henholdsvis den 2. september og 14. september 2014 og i eDoc henholdsvis den 2. september og 19. september 2011. Dokumenterne er i eDoc navngivet med det nummer, som sagerne har i KMD Structura Byggesag, efterfulgt af henholdsvis "mangel brev d. 2/9 11 fc" og "anm14/9 11" og i KMD Structura med "Brev" og "Afgørelse". Jeg går ud fra, at "fc" er sagsbehandlerens initialer, og at "anm" er en forkortelse af anmeldelse.

Der er modtaget en række dokumenter, som er navngivet:

- Anmeldelsessag wc-baderum
- Byggeri og bolig

Det ene af disse dokumenter, som fremstår som interne standardskemaer, der udfyldes i hånden, må antages at være dokumentet "Styringsblanket", som fremgår af oversigt over sagens dokumenter fra KMD Structura. Det andet interne dokument kan ikke antages at være journaliseret.

Sag nr. 3

Sagen er navngivet med dels det nummer, som sagen har i KMD Structura Byggesag samt "Fjerne toilet, afpropning i gulv og tilslutning af vaskemaskine ...".

Af oversigt over sagens dokumenter fra eDoc fremgår det, at der i sagen er to udgående dokumenter, en besvarelse og tre e-mails.

Af oversigt over sagens dokumenter fra KMD Structura fremgår det, at der i delsg 1 er tre dokumenter og i delsg 2 er et dokument. Da der i KMD Structura efter det oplyste i sagen alene journaliseres udgående dokumenter, interne dokumenter og standardafsendelser, må det forudsættes, at ingen af disse dokumenter er indgående dokumenter.

I sagen foreligger der to dokumenter i form af e-mails med vedhæftede filer om ansøgning om byggetilladelse og supplerende oplysninger til denne og et dokument vedrørende kvittering for anmeldelse af byggearbejde. Det er vanskeligt på baggrund af oversigt over sagens dokumenter og dokumenternes indhold at afgøre, hvilken e-mail der mangler i de fysiske dokumenter, der er sendt til mig, men det kan fastslås, at udgående dokumenter med titlerne "4491... brev vedr mangler 06092011" og "4491... anm. 12.09.11" mangler i det fysiske materiale, jeg har fået tilsendt.

E-mails er fremsendt henholdsvis den 31. august og 7. september 2011 og er ifølge oversigt over sagens dokumenter fra eDoc journaliseret henholdsvis den 6. september og enten den 13. september eller 5. oktober 2011. Dokumenterne er navngivet med det nummer, som sagen har i

KMD Structura Byggesag, efterfulgt af henholdsvis "Fjerne toilet, afpropning i gulv og tilslutning af vaskemaskine, ..." og enten "Supplerende oplysninger" eller "anmeldelse af vandinstallationer, ...". Vedhæftede bilag foreligger i kopi.

Udgående brev om kvittering for anmeldelse af byggearbejde er dateret den 13. september 2011. Ifølge oversigt over sagens dokumenter fra KMD Structura er der journaliseret et dokument den 13. september 2011, som er navngivet "Afgørelse". Dokumentet er journaliseret i eDoc den 5. oktober 2011 og navngivet med det nummer, som sagen har i KMD Structura efterfulgt af "kvit. for anmeldelse af vandinstallationsarbejde". Jeg går ud fra, at "kvit" er en forkortelse af kvittering.

Der er modtaget et dokument, som er navngivet:

- Byggeri og bolig

Dette dokument, der fremstår som et internt standardskema, der udfyldes i hånden, må antages at være et af de tre øvrige dokumenter, som fremgår af oversigten over sagens dokumenter fra KMD Structura.

De to øvrige dokumenter, som fremgår af sagens dokumenter i KMD Structura, må antages at være de to udgående breve, som jeg ikke har modtaget ved fremsendelse af de fysiske akter.

Alle sagens dokumenter er således journaliseret i enten eDoc eller KMD Structura.

Sag nr. 4

Sagen er navngivet med dels det nummer, som sagen har i KMD Structura Byggesag, samt "Sammenlægning samt ombygning...".

Af oversigt over sagens dokumenter fra eDoc fremgår det, at der i sagen er et udgående dokument og en e-mail.

Af oversigt over sagens dokumenter fra KMD Structura fremgår det, at der i delsag I er tre dokumenter. Da der i KMD Structura efter det oplyste i sagen alene journaliseres udgående dokumenter, interne dokumenter og standardafsendelser, må det forudsættes, at ingen af disse dokumenter er indgående dokumenter.

I sagen foreligger der to dokumenter i form af e-mails med vedhæftede filer om ansøgning om byggetilladelse og supplerende oplysninger til denne og et dokument vedrørende afgørelse.

E-mails er begge fremsendt den 6. september 2011 og er ifølge oversigt over sagens dokumenter journaliseret som et dokument den 9. september 2011. Dokumentet er navngivet med det nummer, som sagen har i KMD Structura Byggesag, efterfulgt af "Sammenlægning samt ombygning ...". Vedhæftede bilag foreligger i kopi.

Udgående brev om afgørelse er dateret den 13. september. Ifølge oversigt over sagens dokumenter fra eDoc og KMD Structura er afgørelsen journaliseret i KMD Structura den 13. september 2011 og i eDoc den 15. september 2011. Dokumentet er i eDoc navngivet med det nummer, som sagerne har i KMD Structura Byggesag, efterfulgt af "afslag af d. 13/9 2011" og i KMD Structura med "Brev".

Der er modtaget en række dokumenter, som er navngivet:

- Meddelelser til post og info
- Styringsblanket
- Notater og betingelser til sagsbehandleren

Disse dokumenter fremstår som interne standardskemaer, der udfyldes i hånden. Da der kun fremgår yderligere to dokumenter på oversigt over sagens dokumenter i KMD Structura, er jeg usikker på, om alle disse dokumenter er journaliseret.

Der er endvidere modtaget udskrift af BBR-data for de to ejendomme, som ønskes sammenlagt. Disse er ikke journaliseret.

Sag nr. 5

Sagen er navngivet med dels det nummer, som sagen har i KMD Structura Byggesag, samt "Udvidelse af badeværelse, blændet dør mellem stue og værelse, ny dør mellem køkken og værelse, ...".

Af oversigt over sagens dokumenter fra eDoc fremgår det, at der i sagen er et udgående dokument, et internt dokument og en e-mail.

Af oversigt over sagens dokumenter fra KMD Structura fremgår det, at der i hovedsagen er et dokument, og at der i delsag I er to dokumenter. Da der i KMD Structura efter det oplyste i sagen alene journaliseres udgående dokumenter, interne dokumenter og standardafsendelser, må det forudsættes, at ingen af disse dokumenter er indgående dokumenter.

I sagen foreligger der tre dokumenter i form af en e-mail med vedhæftede fil, som jeg går ud fra er en ansøgning om byggetilladelse og en fuldmagt, da der ikke er angivet noget i emnefeltet, et dokument vedrørende kvittering for anmeldelse af byggearbejde samt en kontrolliste.

E-mails er fremsendt den 6. september 2011 og er ifølge oversigt over sagens dokumenter journaliseret i eDoc den 12. september 2011. Dokumentet er navngivet med det nummer, som sagen har i KMD Structura Byggesag, efterfulgt af "Udvidelse af badeværelse, blændet dør mellem stue og værelse, ny dør mellem køkken og værelse, ...". Vedhæftede bilag foreligger i kopi.

Udgående brev om kvittering for anmeldelse af byggearbejde og mangler i ansøgningsmaterialet er dateret den 13. september 2011. Ifølge oversigt over sagens dokumenter fra KMD Structura og eDoc er dokumentet journaliseret i KMD Structura den 13. september 2011 og i eDoc den 7. oktober 2011. Dokumentet er i eDoc navngivet med det nummer, som sagerne har i KMD Structura Byggesag, efterfulgt af "anm 13-09-11", og i KMD Structura med "Afgørelse". Jeg går ud fra, at "anm" er en forkortelse af anmeldelse.

Kontrolliste er oprettet den 19. september 2011. Ifølge oversigt over sagens dokumenter fra KMD Structura og eDoc er dokumentet journaliseret i KMD Structura den 19. september 2011 og i eDoc den 7. oktober 2011. Dokumentet er i både KMD Structura og eDoc navngivet med det nummer, som sagerne har i KMD Structura Byggesag, efterfulgt af "_UV_Opret_kontrolliste-insp_Arkitektafdelingen_Benkur_2011-09-19 14 26 01. docx". Jeg går ud fra, at dokumentets titel er standarddokumentets navn.

Der er modtaget en række dokumenter, som er navngivet:

- Anmeldelsessag wc-baderum
- Byggeri og bolig

Disse dokumenter fremstår som interne standardskemaer, der udfyldes i hånden. Da der kun fremgår yderligere et dokumenter på oversigt over sagens dokumenter i KMD Structura, er jeg usikker på, om alle disse dokumenter er journaliseret.

Sag nr. 6

Sagen er navngivet med dels det nummer, som sagen har i KMD Structura Byggesag, samt "Etablering af skillevæg og dørhul i forbindelse med opdeling af værelse, ...".

Af oversigt over sagens dokumenter fra eDoc fremgår det, at der i sagen er et udgående dokument og en e-mail.

Af oversigt over sagens dokumenter fra KMD Structura fremgår det, at der i delsag 1 er to dokumenter. Da der i KMD Structura efter det oplyste i sagen alene journaliseres udgående dokumenter, interne dokumenter og standardafsendelser, må det forudsættes, at ingen af disse dokumenter er indgående dokumenter.

I sagen foreligger der et dokument i form af en e-mail med vedhæftede filer om ansøgning om byggetilladelse og supplerende oplysninger til denne og et dokument vedrørende kvittering for anmeldelse af byggearbejde.

E-mail er fremsendt den 7. september 2011 og er ifølge oversigt over sagens dokumenter fra eDoc journaliseret den 13. september. Dokumenterne er navngivet med det nummer, som sagen har i KMD Structura Byggesag, efterfulgt af "Etablering af skillevæg og dørhul i forbindelse med opdeling af værelse, ...". Vedhæftede bilag foreligger i kopi.

Udgående brev om kvittering for anmeldelse af byggearbejde er dateret den 14. september 2011. Ifølge oversigt over sagens dokumenter fra eDoc og KMD Structura er dokumentet journaliseret i KMD Structura 14. september 2014 og i eDoc den 20. september 2011. Dokumentet er i eDoc navngivet med det nummer, som sagerne har i KMD Structura Byggesag, efterfulgt af "anm. 14-09-11" og i KMD Structura med "Afgørelse". Jeg går ud fra, at "anm" er en forkortelse af anmeldelse.

Der er modtaget yderligere et dokument, som er navngivet:

- Byggeri og bolig

Dette dokument, der fremstår som et internt standardskema, der udfyldes i hånden, må antages at være det andet dokument, som fremgår af dokumentoversigten fra KMD Structura.

Alle sagens dokumenter er således journaliseret i enten eDoc eller KMD Structura.

Sag nr. 7

Sagen er navngivet med dels det nummer, som sagen har i KMD Structura Byggesag, dels "Udvidelse af badeværelse, ...".

Af oversigt over sagens dokumenter fra eDoc fremgår det, at der i sagen er et udgående dokument og en e-mail.

Af oversigt over sagens dokumenter fra KMD Structura fremgår det, at der i delsag 1 er to dokumenter, og at der i delsag 2 er et dokument. Da dokumentet i delsag 2 er fra 2013, er det ikke indgået i denne undersøgelse. Da der i KMD Structura efter det oplyste i sagen alene journaliseres udgående dokumenter, interne dokumenter og standardafsendelser, må det forudsættes, at ingen af disse dokumenter er indgående dokumenter.

I sagen foreligger der et dokument i form af en e-mail med vedhæftede filer om ansøgning om byggetilladelse og supplerende oplysninger til denne og et dokument vedrørende kvittering for anmeldelse af byggearbejde.

E-mail er fremsendt den 6. september 2011 og er ifølge oversigt over sagens dokumenter fra eDoc journaliseret den 12. september 2011. Dokumentet er navngivet med det nummer, som sagen har i KMD Structura Byggesag, efterfulgt af "Udvidelse af badeværelse, ...". Vedhæftede bilag foreligger i kopi.

Udgående brev om kvittering for anmeldelse af byggearbejde er dateret den 13. september 2011. Ifølge oversigt over sagens dokumenter fra eDoc og KMD Structura er dokumentet journaliseret i KMD Structura den 13. september 2011 og i eDoc den 19. september 2011. Dokumentet er i eDoc navngivet med det nummer, som sagerne har i KMD Structura Byggesag, efterfulgt af

"anm13/9 11" og i KMD Structura med "Afgørelse". Jeg går ud fra, at "anm" er en forkortelse af anmeldelse.

Der er modtaget en række dokumenter, som er navngivet:

- Anmeldelsessag wc-baderum
- Byggeri og bolig

Disse dokumenter fremstår som interne standardskemaer, der udfyldes i hånden. Da der kun fremgår yderligere et dokumenter på oversigt over sagens dokumenter i KMD Structura, er jeg usikker på, om alle disse dokumenter er journaliseret.

Sag nr. 8

Sagen er navngivet med dels det nummer, som sagen har i KMD Structura Byggesag, dels "Blænde dør mellem stue og værelse samt etablere nedhængte lofter i stue og entre, ...".

Af oversigt over sagens dokumenter fra eDoc fremgår det, at der i sagen er et udgående dokument og en e-mail.

Af oversigt over sagens dokumenter fra KMD Structura fremgår det, at der i delsag 1 er to dokumenter. Da der i KMD Structura efter det oplyste i sagen alene journaliseres udgående dokumenter, interne dokumenter og standardafsendelser, må det forudsættes, at ingen af disse dokumenter er indgående dokumenter.

I sagen foreligger der et dokument i form af en e-mail med vedhæftede filer om ansøgning om byggetilladelse og supplerende oplysninger til denne og et dokument vedrørende kvittering for anmeldelse af byggearbejde.

E-mail er fremsendt den 7. september 2011 og er ifølge oversigt over sagens dokumenter fra eDoc journaliseret den 13. september 2011. Dokumentet er navngivet med det nummer, som sagen har i KMD Structura Byggesag, efterfulgt af "Blænde dør mellem stue og værelse samt etablere nedhængte lofter i stue og entre, ...". Vedhæftede bilag foreligger i kopi.

Udgående brev om kvittering for anmeldelse af byggearbejde er dateret den 14. september 2011. Ifølge oversigt over sagens dokumenter fra eDoc og KMD Structura er dokumentet journaliseret i KMD Structura den 14. september 2014 og i eDoc den 20. september 2011. Dokumentet er i eDoc navngivet med det nummer, som sagerne har i KMD Structura Byggesag, efterfulgt af "anm 14-09-11" og i KMD Structura med "Afgørelse". Jeg går ud fra, at "anm" er en forkortelse af anmeldelse.

Der er yderligere modtaget et dokument som er navngivet:

- Byggeri og bolig

Dette dokument, der fremstår som et internt standardskema, der udfyldes i hånden må antages at være det andet dokument, som fremgår af dokumentoversigten fra KMD Structura.

Alle sagens dokumenter er således journaliseret i enten eDoc eller KMD Structura.

Sag nr. 9

Sagen er navngivet med dels det nummer, som sagen har i KMD Structura Byggesag, dels "Lovl. af sænket lofter, ...".

Af oversigt over sagens dokumenter fra eDoc fremgår det, at der i sagen er et udgående dokument og en e-mail.

Af oversigt over sagens dokumenter fra KMD Structura fremgår det, at der i delsag 1 er to dokumenter. Da der i KMD Structura efter det oplyste i sagen alene journaliseres udgående dokumenter, interne dokumenter og standardafsendelser, må det forudsættes, at ingen af disse dokumenter er indgående dokumenter.

I sagen foreligger der et dokument i form af en e-mail med vedhæftede filer om ansøgning om byggetilladelse og supplerende oplysninger til denne og et dokument vedrørende kvittering for anmeldelse af byggearbejde.

E-mail er fremsendt den 7. september 2011 og er ifølge oversigt over sagens dokumenter fra eDoc journaliseret i den 13. september 2011. Dokumentet er navngivet med det nummer, som sagen har i KMD Structura Byggesag, efterfulgt af "Lovl. af sænket lofter, ...". Vedhæftede bilag foreligger i kopi.

Udgående brev om kvittering for anmeldelse af byggearbejde er dateret den 14. september 2011. Ifølge oversigt over sagens dokumenter fra eDoc og KMD Structura er dokumentet journaliseret i KMD Structura den 14. september 2011 og i eDoc den 20. september 2011. Dokumentet er i eDoc navngivet med det nummer, som sagerne har i KMD Structura Byggesag, efterfulgt af "anm 14-09-11" og i KMD Structura med "Afgørelse". Jeg går ud fra, at "anm" er en forkortelse af anmeldelse.

Der er yderligere modtaget 1 dokument, som er navngivet:

- Byggeri og bolig

Dette dokument, der fremstår som et internt standardskema, der udfyldes i hånden, må antages at være det andet dokument, som fremgår af dokumentoversigten fra KMD Structura.

Alle sagens dokumenter er således journaliseret i enten eDoc eller KMD Structura.

Sag nr. 10

Sagen er navngivet med dels det nummer, som sagen har i KMD Structura Byggesag, dels "Midlertidig genhusning af ...".

Af oversigt over sagens dokumenter fra eDoc fremgår det, at der i sagen er et indgående dokument, et udgående dokument og en e-mail.

Af oversigt over sagens dokumenter fra KMD Structura fremgår det, at der i hovedsagen er tre dokumenter, at der i delsag 1 er fire dokumenter, og at der i delsag 2 er tre dokumenter. Da dokumenterne i delsag 2 er fra 2012, er de ikke indgået i denne undersøgelse. Da der i KMD Structura efter det oplyste i sagen alene journaliseres udgående dokumenter, interne dokumenter og standardafsendelser, må det forudsættes, at ingen af disse dokumenter er indgående dokumenter.

I sagen foreligger der et dokument i form af ansøgning om byggetilladelse med bilag, og to udgående dokumenter vedrørende Byggetilladelse og Bebyggelseserklæring. Der foreligger ingen dokumenter, der fremstår som e-mails.

Dokumentet, som er journaliseret som en e-mail, er journaliseret i eDoc den 4. oktober 2011 og er navngivet med det nummer, som sagen har i KMD Structura Byggesag, efterfulgt af "Påbegyndelse af byggearbejde". Ingen af de foreliggende indgående eller udgående dokumenter har for en umiddelbar betragtning et indhold eller er dateret i umiddelbar sammenhæng med journaliseringsdatoen. I bebyggelseserklæringen fremgår det, at forvaltningen har modtaget e-mail den 14. september 2011 med ansøgning om byggetilladelse. Ansøgningen om byggetilladelse er imidlertid indstempet som post den 13. september 2011.

Udgående breve om byggetilladelse og bebyggelseserklæring er begge dateret den 14. september 2011. Ifølge oversigt over sagens dokumenter fra KMD Structura er der i delsg 1 fire dokumenter, som er journaliseret den 14. september 2011. To af disse dokumenter kan ud fra navngivningen "Afgørelse" og "Erklæring" antages at være de to udgående dokumenter. I eDoc er der journaliseret et udgående dokument den 16. september 2011. Dokumentet er navngivet med det nummer, som sagerne har i KMD Structura Byggesag, efterfulgt af "BT. af 14/9-11". Jeg går ud fra, at "BT" er en forkortelse af byggetilladelse. Bebyggelseserklæringen fremgår ikke af dokumentoversigten i eDoc, men kan muligvis være journaliseret under samme dokument.

Der er modtaget en række dokumenter, som er navngivet:

- Styringsblanket
- Notater og betingelser til sagsbehandleren
- Meddelelser til post og info
- Tidsstyring

Disse dokumenter fremstår som interne standardskemaer, der udfyldes i hånden. Da der fremgår yderligere et dokumenter på oversigt over sagens dokumenter i KMD Structura, er jeg usikker på, om alle disse dokumenter er journaliseret.

5.1.3 Vurdering af journaliseringssikkerheden

Min gennemgang af de 10 fremsendte byggesager fra Teknik- og Miljøforvaltningen har vist, at Teknik- og Miljøforvaltningen generelt er gode til at journalisere i overensstemmelse med "Retningslinjer for journalisering i Københavns Kommune".

Teknik- og Miljøforvaltningen journaliserer i to forskellige systemer afhængig af, om et dokument er ind- eller udgående. Indgående dokumenter journaliseres alene i eDoc, mens udgående dokumenter både journaliseres i eDoc og KMD Structura. Interne dokumenter og standardafsendelser journaliseres alene i KMD Structura.

Denne journaliseringspraksis medfører, at dokumenter på den samme sag kan findes i to forskellige systemer. Dette er efter min opfattelse ikke i sig selv problematisk, forudsat at der foreligger klare principper for, hvornår der journaliseres i de forskellige systemer. I de undersøgte sager er alt materiale, som er indgående, journaliseret i eDoc, alt udgående materiale er journaliseret både i eDoc og KMD Structura, og alle interne dokumenter er journaliseret i KMD Structura. Det må derfor forudsættes, at der foreligger klare principper for journalisering i de forskellige journaliseringssystemer.

Jeg er i forbindelse med min gennemgang af sagerne blevet opmærksom på, at Teknik- og Miljøforvaltningen i alle de gennemgåede sager er 3-6 dage om at journalisere indgående post i eDoc. Af "Retningslinjer for journalisering i Københavns Kommune" fremgår det, at indgående post, herunder elektronisk post, skal journaliseres senest dagen efter modtagelsen. Af Teknik- og Miljøforvaltningens registreringsvejledning fremgår det, at post bør registreres samme dag, som den modtages, og at sagsbehandleren selv skal registrere de dokumenter, de sender eller udarbejder. Dokumenter skal altså i Københavns Kommune senest journaliseres dagen efter modtagelsen eller udarbejdelsen. Teknik- og Miljøforvaltningen overholder derfor ikke "Retningslinjer for journalisering i Københavns Kommune", når der går 3-6 dage, før indgående post er journaliseret.

Jeg er i forbindelse med min gennemgang af sagerne endvidere blevet opmærksom på, at det kan være vanskeligt ud fra navngivningen af dokumenterne i KMD Structura at identificere de enkelte dokumenter, idet det ikke af dokumenternes titel nærmere fremgår, hvad dokumentet vedrører, eller hvilken dato dokumentet er udarbejdet. Jeg går ud fra, at de titler, som fremgår af dokumentoversigten fra KMD Structura, er standarddokumenternes navn. Jeg vurderer, at denne praksis kan være i modstrid med kravet om entydig journalisering i "Retningslinjer for journalisering i Københavns Kommune", og beder Teknik- og Miljøforvaltningen overveje, om der kan være behov for at ændre praksis omkring navngivning af dokumenter i KMD Structura, således at gemt materiale lettere kan fremfindes igen.

5.2 BEMÆRKNINGER TIL BREVE AF 12. MARTS, 22. MAJ OG 26. AUGUST 2014

Jeg har på baggrund af indholdet i Teknik- og Miljøforvaltningens brev af 12. marts 2014 i mit brev af 25. april 2014 anmodet Teknik- og Miljøforvaltningen om at oplyse mig om følgende:

1. Anser forvaltningen retningslinjer for journalisering for helt eller delvist bortfaldet med offentlighedsloven,
2. Forvaltningens generelle holdning til omfanget af forvaltningens journaliseringspligt i forhold til registerudtræk med videre som danner baggrund for forvaltningens afgørelser,
3. Hvorledes forvaltningen definerer interne arbejdsdokumenter,
4. Hvorfor forvaltningen vurderer, at byggesager ikke skal følge enkeltsagsprincippet.

Jeg har ved modtagelse af notat af 20. maj 2014 modtaget delvis besvarelse på mine spørgsmål, idet forvaltningen vedrørende mit spørgsmål nummer to har svaret følgende:

”For så vidt angår journalisering af registerudtræk fremgår det af forarbejderne til den nye offentlighedsloves § 15, at journaliseringspligten omfatter dokumenter, der er afsendt og modtaget samt interne arbejdsdokumenter, der er oprettet af myndigheden, når disse foreligger i endelig form.

Det fremgår ikke af bestemmelsen eller dennes forarbejder, at der herudover er pligt til at journalisere andre dokumenter, fx registerudtræk, kortudsnit, skråfotos osv.

Forvaltningen er opmærksom på, at det i særlige tilfælde efter en konkret vurdering kan være hensigtsmæssigt at registrere registerudtræk, kortudsnit og andre prints på en sag men mener ikke, at der foreligger en pligt hertil; heller ikke selvom kort, oversigtsfotos og registres udvisende løbende ændrer sig med tiden.

Såfremt registerudtræk mv. sendes ud som bilag i forbindelse med fx en partshøring eller indsendes af en kunde, vil disse bilag naturligvis være omfattet af journaliseringspligten, idet der i så fald vil være tale om ind- og udgående post.”

Mit spørgsmål nummer et, tre og fire er ikke besvaret af Teknik- og Miljøforvaltningen i notat af 20. maj 2014. Jeg har derfor ved brev af 6. august 2014 anmodet forvaltningen om at besvare spørgsmålene.

Jeg har ved brev af 26. august 2014 modtaget følgende besvarelse fra Teknik- og Miljøforvaltningen:

”Med henvisning til Borgerrådgiverens brev fra den 7. august 2014 kan Center for Bygninger oplyse følgende:

Kommunens retningslinjer for journalisering

Københavns Kommunens retningslinjer for journalisering er ikke bortfaldet men er under revidering.

Der henvises til det anførte i notatet fra den 20. maj 2014, hvoraf det fremgår, at forvaltningen er i gang med at revidere retningslinjerne i anledning af den nye offentlighedslov. Det fremgår desuden af notatet, at der er udarbejdet et udkast til nye retningslinjer, som har været i høring i de syv forvaltninger samt hos Koncernservice, Københavns Stadsarkiv og hos Borgerrådgiveren. Høringsperioden var fra den 12. marts 2014 til den 28. marts 2014. På tidspunktet for notatets udarbejdelse var de indkomne høringssvar under behandling og de nye retningslinjer forventedes at være på plads i løbet af sommeren 2014.

Status på arbejdsgruppens arbejde er, at de reviderede retningslinjer er godkendt og ligger til korrektur og layout. Der skal udarbejdes en kommunikationsplan for udbredelse af retningslinjerne, som forventes at blive publiceret i begyndelsen af september.

Interne arbejdsdokumenter

Som oplyst på mødet den 19. maj 2014 er interne arbejdsdokumenter i byggesager de tekniske erklæringer, som udarbejdes af Center for Bygningers arkitekter og ingeniører, som integreres i byggetilladelser og andre afgørelser.

Byggesager og enkeltsagsprincippet

Der henvises til det, som Center for Bygninger oplyste på mødet den 19. maj 2014 samt det materiale, som Center for Bygninger sendte til Borgerrådgiveren i en mail fra den 21. maj 2014.

På mødet oplyste Center for Bygninger, at byggesager fraviger enkeltsagsprincippet, fordi der er tale om samlæsninger og redegjorde nærmere for dette, herunder for at byggesager skal kunne overføres til en ny journalperiode. Der henvises desuden til det anførte i Teknik- og Miljøforvaltningens brev fra den 12. marts 2014 om byggesager og enkeltsagsprincippet.

I retningslinjer for journalisering i Københavns Kommune (april 2014) oplyses følgende om enkeltsagsprincippet:

1. 'En sag kan kun omhandle et emne. Får du henvendelser, der indeholder flere emner vil dette typisk afstedkomme flere sager.'

Center for Bygninger registrerer indkomne byggesager i styringssystemet KMD Structura på den ejendom, som byggesagen vedrører. I KMD Structura kan sagens aktiviteter følges, herunder i hvilken eller hvilke enheder sagen behandles samt af hvilken sagsbehandler og hvornår der er truffet en afgørelse. En sådan sag kaldes en delsag. En byggesag indeholder som regel mere end en delsag; 20-30 delsager samlet under samme sag (kaldet hovedsagen) er helt almindeligt. I de fleste afgørelser stilles der krav om, at borgeren/ansøgeren efterfølgende skal indsende supplerende oplysninger til sagen (fx om konstruktive eller andre, tekniske forhold), før denne kan afsluttes, fx med en ibrugtagningstilladelse.

Center for Bygninger modtager således ofte flere forskellige henvendelser fra flere forskellige personer om forskellige emner, der alle relaterer sig til den samme byggesag. Fx vil en byggesag om opførelse af boligbebyggelse typisk omfatte først en ansøgning om godkendelse af et overordnet arkitektprojekt, herefter en ansøgning om et konstruktionsprojekt, derefter en ansøgning om vand- og afløbsmæssige forhold og dernæst eventuelt en ansøgning om dispensation fra kravene i hovedbyggetilladelsen, fx krav om niveaufri adgang. Endvidere skal der måske foretages parts- eller nabohearing, som afstedkommer indsigelser og/eller der klages over byggetilladelsen eller afslaget.

Alle disse ansøgninger (eller andre henvendelser om sagen) registreres som hver sin delsag på den samme hovedsag i KMD Structura. Sagsbehandlingen af de enkelte delsager kan følges ansøgning for ansøgning eller henvendelse for henvendelse og ofte behandles ansøgningerne/henvendelserne parallelt. Alle delsagerne har således det samme hovednummer med efterfølgende litreringer. Litreringerne oprettes kronologisk, det vil sige på tidspunktet for, hvornår en ansøgning, indsigelse eller øvrig henvendelse modtages.

Indgående dokumenter journaliseres på et KMD-byggesagsnummer med et litra samt et e-Doc-sagsnummer med et litra. Det samme gør sig gældende for udgående dokumenter, der alle indeholder oplysning om byggesagsnummeret med litra og e-Doc-sagsnummeret med litra.

2. 'Sagen lukkes når der er truffet beslutning. F.eks. når der er truffet en afgørelse i forhold til en borger. I det omfang sagen bliver taget op igen, eller der efterfølgende rettes

henvendelse om den pågældende sag, oprettes en ny sag. Derfor vil du opleve, at du sagens kan have mange sager indenfor den samme opgave - og/eller relateret til den samme borger.'

Som ovenfor nævnt indebærer afgørelser i byggesager som regel, at der skal indsendes yderligere materiale og/eller flere oplysninger til brug for sagens videre forløb, hvilket betyder, at sagen ikke kan lukkes blot fordi der er truffet en afgørelse.

3. 'Enkeltogsprincippet giver en nemmere håndtering af sager, der gemmes i elektroniske sags- og dokumenthåndteringssystemer, da de knyttes op på enkeltvis beslutninger.'

De få byggesager (anmeldelsessager), hvori der ikke skal udstedes en ibrugtagningstilladelse og som ikke kræver indsendelse af yderligere materiale, lukkes ved afgørelsen og kan betragtes som enkeltsager. Det kan dog blive nødvendigt at genåbne sagen, da der kan komme supplerende henvendelser fra borgeren/ansøgeren eller klager fra andre.

4. 'Enkeltogsprincippet kan fraviges i særlige tilfælde, hvor sagens/dokumenternes karakter giver anledning til at samle dokumenterne i samesager.'

Som oplyst fraviger byggesager enkeltogsprincippet. Siden Center for Bygninger overgik til at være en del af kommunens e-Docsystem i november 2007, er byggesager blevet registreret i KMD-Structura med spejling af sagens oplysninger over i e-Docsystemet. Alle ind- og udgående dokumenter i byggesager findes i e-Doc og alle udgående dokumenter findes desuden i KMD-Structura. Interne arbejdsdokumenter oprettes og registreres kun i KMD Structura."

Jeg har nedenfor foretaget en vurdering af forvaltningens besvarelse af mine spørgsmål.

Spørgsmål 1: Anser forvaltningen retningslinjer for journalisering for helt eller delvist bortfaldet med offentlighedsloven?

Min baggrund for at rejse spørgsmålet om Teknik- og Miljøforvaltningen anser "Retningslinjer for journalisering i Københavns Kommune" for helt eller delvist bortfaldet med offentlighedsloven var, at Teknik- og Miljøforvaltningen i brev af 12. marts 2014 under afsnittet "Generelt om journalisering" henviste til, at der nu er indført lovfæstede regler om journalisering i den nye offentlighedslov samt redegjorde nærmere for indholdet af disse regler.

Jeg er endvidere blevet bekendt med, at Teknik- og Miljøforvaltningen har udarbejdet "Bilag til retningslinjer for journalisering – kommentarer til punkterne 2.1 og 4.2". I dette dokument henvises der blandt andet til reglerne om journalisering i den nye offentlighedslov og redegøres for indholdet af disse regler. Det fremgår ikke af dette dokument, hvorledes bilagets status er i forhold til "Retningslinjer for journalisering i Københavns Kommune", og hvilke regelsæt medarbejderne i Teknik- og Miljøforvaltningen skal anvende, således at der sker rettidig journalisering. Jeg vurderer, at "Bilag til retningslinjer for journalisering – kommentarer til punkterne 2.1 og 4.2" i den foreliggende form er egnet til at skabe klarhed om, hvad der er gældende regler for journalisering for medarbejdere i Teknik- og Miljøforvaltningen.

Reglerne i offentlighedsloven, herunder reglerne om journalisering, betragtes som minimumsregler, hvilket betyder, at der er mulighed for at fastsætte mere vidtgående regler, således som Københavns Kommune har gjort i "Retningslinjer for journalisering i Københavns Kommune".

Teknik- og Miljøforvaltningen har i brev af 26. august 2014 skrevet, at Københavns Kommunes retningslinjer for journalisering ikke er bortfaldet, men er under revidering.

Jeg henstiller til Teknik- og Miljøforvaltningen at sørge for, at det af de interne retningslinjer, om hvornår der skal ske journalisering af dokumenter, tydeligt fremgår, at det er de retningslinjer, som er fastsat i "Retningslinjer for journalisering i Københavns Kommune", som er gældende for, om der er sket korrekt og rettidig journalisering.

Spørgsmål 2: Forvaltningens generelle holdning til omfanget af forvaltningens journaliseringspligt i forhold til registerudtræk med videre som danner baggrund for forvaltningens afgørelser?

Min baggrund for at rejse spørgsmålet, om Teknik- og Miljøforvaltningens generelle holdning til omfanget af forvaltningens journaliseringspligt i forhold til registerudtræk med videre, som danner baggrund for forvaltningens afgørelse var, at Teknik- og Miljøforvaltningen i brev af 12. marts 2014 under afsnittet "journalisering af print af registerudtræk" skrev, at Teknik- og Miljøforvaltningen ikke er enig med Borgerrådgiveren i, at registerudtræk, som ligger til grund for en afgørelse, skal journaliseres. Som begrundelse for, at der ikke skal ske journalisering, anførte Teknik- og Miljøforvaltningen, at de relevante tal fra registerudtrækket fremgår af afgørelsen i den konkrete sag, at afgørelsen er udformet således, at det ved aktindsigt kan ses, hvilke faktiske oplysninger, der er lagt vægt på i afgørelsen, og at registeret, som registerudtrækket stammer fra, er offentligt tilgængeligt.

Teknik- og Miljøforvaltningen har endvidere i notat af 20. maj 2014 henvist til, at det fremgår af forarbejderne til den nye offentlighedslovs § 15, at journaliseringspligten omfatter dokumenter, der er afsendt og modtaget samt interne arbejdsdokumenter, der er oprettet af myndigheden, når disse foreligger i endelig form.

Det er min opfattelse at det ovenstående fra Teknik- og Miljøforvaltningens anførte er udtryk for en ufuldstændig opfattelse af gældende ret. I en sag hvor en afgørelse beror på faktuelle oplysninger og disse kan henføres fra registre med videre, er det efter min opfattelse gældende ret, at såvel oplysningerne som den måde de er tilgået sagen på skal fremgå af sagen på en sådan måde, at de forvaltningsretlige partsrettigheder gives et reelt indhold. Journalisering er en forudsætning herfor.

Da det desuden fremgår af "Retningslinjer for journalisering i Københavns Kommune" at alt, som er af relevans for en sag, som udgangspunkt skal journaliseres, er jeg fortsat ikke enig i hverken Teknik- og Miljøforvaltningens vurdering eller argumentation for ikke at journalisere registerudtræk som danner grundlag for en afgørelse, idet det er min opfattelse, at en udskrift fra BBR-registeret, som direkte lægges til grund for en afgørelses resultat, må betragtes som relevant for sagen. Formålet med journalisering er blandt andet netop at sikre, at sagerne er fuldstændige, og at dokumentere, på hvilket grundlag afgørelser er truffet.

Jeg henstiller på denne baggrund til forvaltningen at journalisere registerudtræk, som indeholder oplysninger, der er væsentlige for sagens afgørelse.

Jeg beder desuden Teknik- og Miljøforvaltningen oplyse, hvorledes forvaltningen efterlever forvaltningslovens bestemmelse om partshøring på baggrund af den gældende journaliseringspraksis, hvorefter sagens centrale oplysninger alene optræder i sagens afgørelse.

Jeg beder endelig forvaltningen om at oplyse om der er andre steder i forvaltningen hvor der ikke sker journalisering af centrale oplysninger for afgørelser på baggrund af en tilsvarende journaliseringspraksis.

Spørgsmål 3: Hvorledes definerer forvaltningen interne arbejdsdokumenter?

Min baggrund for at rejsespørgsmålet, om hvorledes Teknik- og Miljøforvaltningen definerer interne arbejdsdokumenter, var, at Teknik- og Miljøforvaltningen i brev af 12. marts 2014 under afsnittet "De 10 konkrete byggesager" henviste til, at de dokumenter, som jeg ikke kunne finde, alle er interne arbejdsdokumenter, som findes i den fysiske sag og i KMD Structura, men som ikke skal registreres i eDoc. Jeg vurderede som følge af denne udtalelse, at det var relevant at få oplyst, hvorledes Teknik- og Miljøforvaltningen definerer interne arbejdsdokumenter.

Teknik- og Miljøforvaltningen oplyste ved brev af 26. august 2014, at interne arbejdsdokumenter i byggesager er de tekniske erklæringer som udarbejdes af Center for Bygningers arkitekter og ingeniører, og som integreres i afgørelser.

Min gennemgang af de 10 konkrete byggesager har endvidere vist, at der i Teknik- og Miljøforvaltningens anvendes en række forskellige standardskemaer i forbindelse med sagsbehandlingen. Disse må også antages at have karakter af interne arbejdsdokumenter.

Interne arbejdsdokumenter journaliseres efter det oplyste i sagen i KMD Structura. Jeg har ovenfor under min vurdering af Teknik- og Miljøforvaltningen journaliseringssikkerhed bedt Teknik- og Miljøforvaltningen overveje, om der kan være behov for at ændre praksis omkring navngivning af dokumenter i KMD Structura, således at gemt materiale lettere kan fremfindes igen.

Jeg har ikke på det foreliggende grundlag yderligere bemærkninger til Teknik- og Miljøforvaltningen anvendelse af begrebet interne arbejdsdokumenter, idet jeg forudsætter at dokumenterne i det omfang det vurderes relevant, udleveres til borgerne når disse anmoder om aktindsigt i sagerne.

Spørgsmål 4: Hvorfor vurderer forvaltningen, at byggesager ikke skal følge enkelt-sagsprincippet?

Min baggrund for at rejse spørgsmålet, om hvorfor Teknik- og Miljøforvaltningen vurderer, at byggesager ikke skal følge enkelt-sagsprincippet, var, at Teknik- og Miljøforvaltningen i brev af 12. marts 2014 under afsnittet "Generelt om journalisering af byggesager" anførte, at byggesagerne i eDoc ikke er enkelt-sager, og blev overført til en ny journalperiode i 2009/2010, idet sagerne overholdt kriterierne for overførsler. Da enkelt-sagsprincippet er centralt for journalisering i Københavns Kommune og kun bør fraviges i særlige tilfælde, fandt jeg grundlag for at spørge yderligere ind til, hvorfor Teknik- og Miljøforvaltningens vurderede, at byggesager ikke skal følge enkelt-sagsprincippet.

Jeg har fra Teknik- og Miljøforvaltningen modtaget et dokument med titlen "Byggesager/enkeltsagsprincippet". Af dette dokument fremgår det, at Teknik- og Miljøforvaltningen ved sagsbehandling af byggesager anvender hovedsager og delsager, forstået således, at hver ny henvendelse eller ansøgning oprettes som en delsag under en hovedsag.

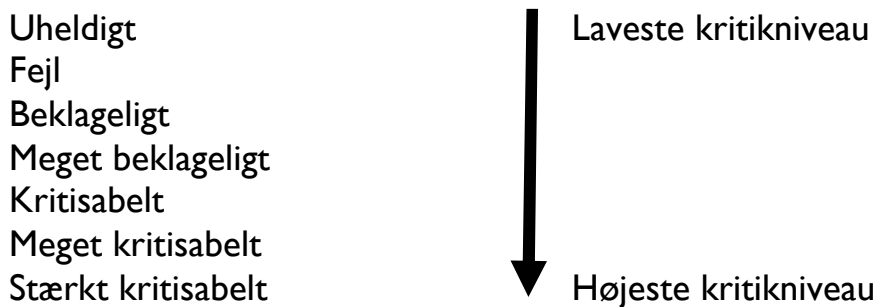
Teknik- og Miljøforvaltningen har i brev af 26. august 2014 ud over ovenstående oplyst, at byggesager fraviger enkelt-sagsprincippet, fordi der er tale om samlesager.

Af "Retningslinjer for journalisering i Københavns Kommune" fremgår det, at enkelt-sagsprincippet kan fraviges i særlige tilfælde, hvor sagens/dokumenternes karakter giver anledning til at samle dokumenterne i samlesager.

Jeg har på baggrund af det oplyste fra Teknik- og Miljøforvaltningen omkring fravigelse af princippet om enkelt-sager ikke yderligere bemærkninger til dette punkt.

BILAG

BORGERRÅDGIVERENS KRITIKSKALA



Kritikskalaen spænder fra konstatering af forhold, der ikke er, som de bør være, uden at nogen konkret bebrejdes herfor (uheldigt) over kritik af forhold, der er mere eller mindre almindeligt forekommende i offentlig forvaltning, men ikke bør forekomme og til kritik af helt utilstedelige og uacceptable forhold (stærkt kritisabelt). Konstatninger af, at noget er uheldigt, registreres ikke som en egentlig kritik i Borgerrådgiverens statistik.

Det bemærkes, at Borgerrådgiveren ud over ovennævnte kritikskala naturligvis supplerende kan uddybe og kvalificere sin kritik i almindeligt sprog.

RETSKILDER OG ØVRIGT BEDØMMELSESGRUNDLAG

Forvaltningsloven
Offentlighedsloven
Retssikkerhedsloven
Arkivloven

JOURNALISERINGSSIKKERHED VED ELEKTRONISK KOMMUNIKATION

FORELØBIG RAPPORT

Redaktion

Borgerrådgiveren

Kontakt

Københavns Kommune
Vester Voldgade 2A
1552 København V

Foto

Borgerrådgiveren

Tryk

Oplag

ISBN

Udgiver

Borgerrådgiveren

KØBENHAVNS KOMMUNE

Borgerrådgiveren

Vester Voldgade 2A

1552 København V

Telefon: 33 66 14 00

Telefax: 33 66 13 90

E-mail: borgerraadgiveren@kk.dk

www.borgerraadgiver.kk.dk