

JOURNALISERINGSSIKKERHED VED ELEKTRONISK KOMMUNI- KATION ENDELIG RAPPORT



**JOURNALISERINGSSIKKERHED
VED ELEKTRONISK KOMMUNI-
KATION
ENDELIG RAPPORT**

INDHOLDSFORTEGNELSE

1. INDLEDNING	7
2. GENERELT OM UNDERSØGELSEN	9
BORGERRÅDGIVERENS EGEN DRIFTUNDERSØGELSER	9
FORLØB OG INDHOLD (METODE)	9
GENERELT FOR BORGERRÅDGIVERENS EGEN DRIFTUNDERSØGELSER	9
DENNE UNDERSØGELSESMETODE	10
REAKTIONSMIDLER OG BEDØMMELSESGRUNDLAG	10
SKRIFTLIGE KILDER (MODTAGET DOKUMENTATION MV.)	10
3. SAMMENFATNING	14
4. GENERELLE BEMÆRKNINGER	17
4.1 DOKUMENTATIONSGRUNDLAGET	17
4.2 VURDERINGSGRUNDLAGET	18
4.2.1 GÆLDENDE RET OM JOURNALISERING	18
4.2.2 GÆLDENDE RET OM ELEKTRONISK KOMMUNIKATION	21
4.3 JOURNALISERINGSPRAKSIS I KØBENHAVNS KOMMUNE STATUS 2011	22
5. UNDERSØGELSENS KONKRETE DEL	28
5.1 ØKONOMIFORVALTNINGEN	28
5.1.1 RETNINGSLINJER FOR JOURNALISERING AF ELEKTRONISK KOMMUNIKATION OG E-MAILKORRESPONDANCE	28
5.1.2 SAGER	28
5.1.3 VURDERING AF JOURNALISERINGSSIKKERHEDEN	35
5.2 KULTUR- OG FRITIDSFORVALTNINGEN	37
5.2.1 RETNINGSLINJER FOR JOURNALISERING AF ELEKTRONISK KOMMUNIKATION OG E-MAILKORRESPONDANCE	37
5.2.2 SAGER	38
5.2.3 VURDERING AF JOURNALISERINGSSIKKERHEDEN	41
5.3 BØRNE- OG UNGDOMSFORVALTNINGEN	41
5.3.1 RETNINGSLINJER FOR JOURNALISERING AF ELEKTRONISK KOMMUNIKATION OG E-MAILKORRESPONDANCE	41
5.3.2 SAGER	42
5.3.3 VURDERING AF JOURNALISERINGSSIKKERHEDEN	49
5.4 SUNDHEDS- OG OMSORGSFORVALTNINGEN	50
5.4.1 RETNINGSLINJER FOR JOURNALISERING AF ELEKTRONISK KOMMUNIKATION OG E-MAILKORRESPONDANCE	50
5.4.2 SAGER	51
5.4.3 VURDERING AF JOURNALISERINGSSIKKERHEDEN	56
5.5 SOCIALFORVALTNINGEN	58
5.5.1 RETNINGSLINJER FOR JOURNALISERING AF ELEKTRONISK KOMMUNIKATION OG E-MAILKORRESPONDANCE	58
5.5.2 SAGER	59
5.5.3 VURDERING AF JOURNALISERINGSSIKKERHEDEN	66
5.6 TEKNIK- OG MILJØFORVALTNINGEN	68
5.7 BESKÆFTIGELSES- OG INTEGRATIONSFORVALTNINGEN	72
5.7.1 RETNINGSLINJER FOR JOURNALISERING AF ELEKTRONISK KOMMUNIKATION OG E-MAILKORRESPONDANCE	72
5.7.2 SAGER	74
5.7.3 VURDERING AF JOURNALISERINGSSIKKERHEDEN	78

6. OPSUMMERING VEDRØRENDE DEN KONKRETE DEL	80
BILAG	83
BORGERRÅDGIVERENS KRITIKSKALA	83
RETSKILDER OG ØVRIGT BEDØMMELSESGRUNDLAG	84

I. INDLEDNING

Denne rapport indeholder Borgerrådgiverens endelige vurderinger og bedømmelser i anledning af Borgerrådgiverens undersøgelse af journaliseringssikkerheden ved anvendelse af elektronisk kommunikation i alle Københavns Kommunes syv forvaltninger.

Rapporten har i en foreløbig udgave været sendt til forvaltningerne med henblik på forvaltningernes eventuelle bemærkninger til rapportens faktiske oplysninger.

Rapporten er inddelt i en generel del om Borgerrådgiverens generelle egen driftundersøgelser, 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 bagerst i rapporten.

Borgerrådgiveren marts 2014



Johan Busse
Borgerrådgiver

2. GENERELT OM UNDERSØGELSEN

BORGERRÅDGIVERENS EGEN DRIFTUNDERSØGELSER

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.”

Borgerrådgiverudvalget og Borgerrådgiveren drøfter årligt en plan for udmøntningen af egen driftkompetencen.

Denne undersøgelsesrapport er en udmøntning af Borgerrådgiverens kompetence til at foretage inspektioner og drøftelsen i Borgerrådgiverudvalget.

FORLØB OG INDHOLD (METODE)

Generelt for Borgerrådgiverens egen driftundersøgelser

Borgerrådgiverens generelle egen driftundersøgelse 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 driftvirksomhed lagt sig fast på en sproglig skala for graduering af kritikens 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 optrykt som bilag til denne rapport.

Borgerrådgiverens bedømmelsesgrundlag er det samme som Folketingets Ombudsmands, nemlig skreven ret (herunder love, bekendtgørelser, cirkulærer og vejledninger), god forvaltningsskik samt overordnede humanitære 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 driftundersøgelser 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 om en udtalelse, og om indsamling af 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 11. og 26. oktober 2011 breve fra Økonomiforvaltningen samt supplerende oplysninger ved e-mail af 20. juni 2012
- den 15. november 2011 brev fra Kultur- og Fritidsforvaltningen, samt supplerende oplysninger ved brev 14. februar 2013
- den 25. oktober 2011 brev og den 1. november 2011 e-mail fra Børne- og Ungdomsforvaltningen
- den 3. november 2011 e-mail fra Sundheds- og Omsorgsforvaltningen
- den 17. november 2011 brev fra Socialforvaltningen
- den 1. november 2011 e-mail fra Teknik- og Miljøforvaltningen
- den 10. november 2011 brev fra Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen, samt supplerende oplysninger ved e-mail af 25. november 2012 og brev af 28. november 2012.

Jeg modtog følgende materiale:

Økonomiforvaltningen

- Udtalelse
- Retningslinjer for journalisering i Københavns Kommune

Kultur- og Fritidsforvaltningen

- Principper for ensrettet journalisering i Kultur- og Fritidsforvaltningen
- Københavns Ejendommens lokale vejledning i journalisering
- E-mail politik for Kultur- og Fritidsforvaltningen
- Post- og Scanningsinstruks for Københavns Kommune
- ESDH-Håndbogen

Ved brev af 13. februar 2013 modtog jeg endvidere fra Kultur- og Fritidsforvaltningen

- Udtalelse

- Post og scanningsinstruks
- Ens journaliseringspraksis i KFF
- Principper for journalisering

Børne- og Ungdomsforvaltningen

- Udtalelse
- Retningslinjer for journalisering i Københavns Kommune
- 10 gode vaner på journaliseringsområdet

Sundheds- og Omsorgsforvaltningen

- Udtalelse
- Retningslinjer for journalisering i Københavns Kommune juli 2010
- Journaliseringsinstruks 2009
- Overordnet ramme for post- og scanningsinstruks 2004
- E-mailpolitik
- MedCom Standarder
- Kos Vejledning april 2010

Socialforvaltningen

- Udtalelse
- Retningslinjer for hvornår og hvordan medarbejdere kan kommunikere elektronisk med borgere, private, herunder virksomheder, og offentlige myndigheder
- Fælles retningslinjer for journalisering i Københavns Kommune
- Retningslinjer for sagers førelse

Teknik- og Miljøforvaltningen

- 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

Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen

- Udtalelse
- Arbejdsprocesser og retningslinjer for anvendelse af EDH i Københavns Kommune, Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen, Ydelsesservice, Kontanthjælp og Løntilskud
- Vejledning til slutbruger KMD sag EDH YDS Kth.

Det modtagne materiale bestod herudover af:

- 10 sager fra Økonomiforvaltningen om boligstøtte.
- 10 sager fra Kultur- og Fritidsforvaltningen, Københavns Ejendomme om aktindsigt.
- 10 sager fra Børne- og Ungdomsforvaltningen om specialundervisning.
- 9 sager fra Sundheds- og Omsorgsforvaltningen omhandlende klager.
- 10 sager fra Socialforvaltningen, Handicapcenter København om merudgifter til handicappede børn og tabt arbejdsfortjeneste til forældre med handicappede børn.
- 10 byggesager fra Teknik- og Miljøforvaltningen, Center for Byggeri.
- 10 sager fra Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen, Ydelsesservice om kontanthjælp.

Udtalelserne og materialet er gengivet relevante steder nedenfor.

3. SAMMENFATNING

Jeg har som følge af, at det på baggrund af det fremsendte materiale og det i første omgang oplyste ikke har været muligt for mig at undersøge journaliseringssikkerheden i Teknik- og Miljøforvaltningen, samt forvaltningens bemærkninger i brev af 12. marts 2014 til mig, besluttet at udskille undersøgelsen af journaliseringssikkerheden i Teknik- og Miljøforvaltningen til en selvstændig opfølgende rapport. Journaliseringssikkerheden i Teknik- og Miljøforvaltningen er derfor ikke afleveret i denne rapport.

Efter min gennemgang af 59 sager fra de resterende seks forvaltninger kan jeg konstatere, at 97 % af sagerne lider af større eller mindre mangler i forhold til de gældende regler og retningslinjer for journalisering af elektronisk kommunikation. Et nærmere overblik over hvilke fejl, der er tale om findes på side 79 og frem efter gennemgangen af de seks omfattede forvaltninger.

Dette har medført, at jeg har udtalt kritik i varierende grad af de seks forvaltninger. Jeg har i flere enheder henstillet til, at der iværksættes et arbejde for at sikre en højere grad af journaliseringssikkerhed og har bedt om orientering om de overvejelser, forvaltningerne gør sig i forbindelse med mine henstillinger.

Jeg finder resultatet af denne undersøgelse stærkt bekymrende set i lyset af, at kommunen på baggrund af lov om offentlig digital post fra november 2014 skal kommunikere elektronisk med borgerne i endnu højere grad end tidligere, da der med loven med visse undtagelser indføres krav om obligatorisk tilslutning til digital post for borgere og virksomheder.

Særligt er jeg bekymret for de enheder i forvaltningerne, som ikke anvender et elektronisk dokumenthåndteringssystem, da min undersøgelse tyder på, at der er en større grad af journaliseringssikkerhed i de enheder, som anvender et elektronisk dokumenthåndteringssystem. Alvorligheden og mængden af fejl er i enheder, der har et sådant elektronisk system mindre, end i de enheder, som anvender et papirarkiv. Dette kan illustreres ved, at jeg i denne undersøgelse i de tre enheder, der anvender papirarkiv, i to tilfælde finder grundlag for at udtale, at journaliseringen af den elektroniske kommunikation er meget kritisabel og kritisabel, men jeg i de fire enheder, der anvender elektronisk dokumenthåndtering i tre tilfælde finder grundlag for at udtale at journaliseringen af den elektroniske kommunikation er beklagelig eller uheldig. Min kritik er altså generelt set mindre alvorlig i de enheder som anvender elektronisk dokumenthåndtering.

I min undersøgelse har jeg refereret til Økonomiudvalgets årlige status for Københavns Kommunes arkiverings- og journaliseringspraksis, som bliver udarbejdet på baggrund af en spørgeskemaundersøgelse blandt ansatte i Københavns Kommune. Undersøgelsen bygger på 1458 respondenter samt et omfattende dataudtræk. I undersøgelsen konkluderes det vedrørende journalisering af e-mails, at en relativt stor andel e-mail, som rettelig burde journaliseres, ikke journaliseres. I status for journaliseringsområdet henvises til, at det fremgår af Koncernservices årsrapport for 2010 om kommunens brug af eDoc, at hver medarbejder i Københavns Kommune (med PC) i gennemsnit producerer 23 e-mails om dagen, men at hver eDoc-bruger i gennemsnit journaliserer 69 e-mails om året. Det må formodes, at en del af disse e-mails rettelig burde have været journaliseret.

Min undersøgelse synes at stemme overens med konklusionen vedrørende journalisering af e-mails i Økonomiudvalgets årlige status for Københavns Kommunes arkiverings- og journaliseringspraksis samt Koncernservices årsrapport for 2010 om kommunens brug af eDoc. Efter min vurdering styrker disse tal i fællesskab den bekymring for journaliseringssikkerheden ved elektronisk kommunikation som jeg ovenfor har givet udtryk for.

Økonomiforvaltningen har i forbindelse med høring om den foreløbige rapport i brev af 11. november 2013 til Borgerrådsgiveren blandt andet oplyst følgende:

”Borgerrådgiverens rapport tegner et billede af, at man ikke i tilstrækkeligt grad efterlever principperne for journalisering eller kommunens egne retningslinjer for journalisering og arkivering (*'Retningslinjer for journalisering'* og *'10 gode vaner for journalisering'*). Det er et billede, som går igen i de to undersøgelser (fra 2011 og 2012) om kommunens journaliserings- og arkiveringspraksis, som er afgivet til Økonomiudvalget af en arbejdsgruppe, der tæller repræsentanter fra alle forvaltninger, Stadsarkivet og Koncernservice (undersøgelser som også Borgerrådgiveren henviser til).

Foranlediget af de to afrapporteringer, er arbejdsgruppen undervejs med at adressere en række af de problemstillinger, som her er afdækket. Konkret er der tale om fire følgende temaer, som arbejdsgruppen skal arbejde videre med i den kommende tid:

- Journalisering af e-mails/journalisering i drev: For mange bruger Outlook eller drevene som journaliseringssystem
- Forkortelser/Sigende titler: Hvad skal KK's politik være – hvor meget eller hvor lidt skal vi gøre brug af forkortelser, og hvordan sikrer vi sigende titler på dokumenter og sager?
- Ledelsesfokus: Hvordan kan ledelsesfokusset på spørgsmålet om journalisering og arkivering øges?
- Justering af vejledninger: De udarbejdede vejledninger og de 10 gode vaner skal opdateres såvel i indhold som design.

Konkret er arbejdsgruppen i færd med at udarbejde procesplaner for de fire temaer (der er ovenfor tale om arbejdstitler), og forventningen er, at det er et arbejde, der vil foregå i 2014. Der er, som det fremgår, tale om temaer, som også i høj grad omfatter de problemstillinger, som Borgerrådgiveren gør opmærksom på, hvilket kun understreger deres relevans og aktualitet. Det gælder ikke mindst temaet om 'journalisering af e-mails/journalisering i drev' og 'forkortelser/sigende titler'. Det bemærkes i den forbindelse, at temaerne også vil favne problemstillingen vedrørende tidspunktet for journalisering, som er omtalt i Borgerrådgiverens foreløbige rapport om journaliseringssikkerhed ved elektronisk kommunikation.

Arbejdsgruppen vil inddrage Borgerrådgiveren i arbejdet med henblik på at sikre, at der bliver taget højde for de konstateringer, som den foreløbige rapport om journaliseringssikkerhed ved elektronisk kommunikation, viser.

(...)

Systemmæssig understøttelse af elektronisk journalisering i eDoc

I forhold til den systemmæssige understøttelse af elektronisk journalisering skal følgende bemærkes:

I juli 2013 blev udrulningen af den nye version af eDoc til forvaltningerne tilendebragt – herefter benævnt eDoc 4.1. I forhold til den elektroniske kommunikation kan sagsbehandlerne journalisere i eDoc 4.1. uden at forlade Outlook, og samtidig bevare overblikket over de aktuelle sager:

- Håndtering af indkommen email: eDoc 4.1 kan journalisere med ”træk og slip”, således at sagsbehandlerne ikke behøver at åbne mailen ved journalisering. Dog skal man i denne arbejdsangang være opmærksom på titelgivningen, der hentes direkte fra mailens emnefelt.
- Håndtering af udgående email: eDoc 4.1 kan sende mails direkte fra systemet, og derudover er der på lige fod med de indkomne mails mulighed for at journalisere dem direkte fra Outlook med ”træk og slip”.

- Der er mulighed for at få vist egne aktuelle eDoc 4.1 sager i Outlook, så man til stadighed har overblik over egne sager, og har mulighed for at journalisere uden at skulle ind i selve systemet og foretage søgninger.
- I selve eDoc 4.1 er der, til forskel fra før, mulighed for selv at definere de visninger, sagsbehandleren vil have, både på sags- og dokumentniveau. Det er med til at sikre, at sagsbehandleren løbende kan tilgå egne eller afdelingens sager og dokumenter nemt og effektivt.

Understøttelse af journalisering fra Outlook er væsentligt forbedret i denne version i forhold til tidligere versioner. Det understøtter en mere konsekvent registrering af mails, og muliggør en generelt bedre registreringspraksis på dette område i de dele af forvaltningerne, der anvender eDoc 4.1.

I en kommende version af eDoc 4.1 er mailfunktionaliteten udbygget yderligere, således at der for sagsbehandlerne kan forventes en endnu nemmere håndtering af mails. Implementeringen af denne version er i endnu i planlægningsfasen, men forventes gennemført i foråret 2014.”

4. GENERELLE BEMÆRKNINGER

4.1 DOKUMENTATIONSGRUNDLAGET

I forbindelse med iværksættelse af undersøgelsen 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.

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 vejledningen ”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. 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.

Følgende forvaltninger har i svarmaterialet til Borgerrådgiveren henvist til disse overordnede retningslinjer:

- Økonomiforvaltningen
- Kultur- og fritidsforvaltningen
- Børne- og Ungdomsforvaltningen
- Sundheds- og Omsorgsforvaltningen
- Socialforvaltningen
- Teknik- og Miljøforvaltningen

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.

Følgende forvaltninger har i svarmaterialet til Borgerrådgiveren henvist til supplerende konkrete vejledninger, som er udarbejdet decentralt:

- Kultur- og fritidsforvaltningen
- Sundheds- og Omsorgsforvaltningen
- Socialforvaltningen
- Teknik- og Miljøforvaltningen

- Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen

Følgende forvaltninger har i svarmaterialet til Borgerrådgiveren henvist til konkrete retningslinjer for journalisering af e-mailkorrespondance:

- Sundheds- og Omsorgsforvaltningen
- Socialforvaltningen
- Teknik- og Miljøforvaltningen
- Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen

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.

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.

Journalssystemet 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 journalssystemet 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 journalssystemer ud over arkivmæssige hensyn og hensynet til en effektiv sagsstyring tillige skal sikre, at journalssystemet 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 sagsekspedition. 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 sagsekspedition. 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 offent-

lighedslovens § 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 natur-

ligvis 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.

Med ikrafttrædelsen af den nye offentlighedslov pr. 1. januar 2014 er kravet om journaliseret blevet lovfæstet. Fra denne dato gælder altså reglerne i offentlighedslovens § 15, som fortsat suppleres af kommunens egne retningslinjer for journalisering.

4.2.2 Gældende ret om elektronisk kommunikation

Da temaet for egen driftundersøgelsen 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 nød-

vendigvis 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 træder i kraft den 1. juli 2012. Reglerne om obligatorisk tilslutning for borgere træder i kraft fra november 2014.

Hovedindholdet i loven er, at det – med visse undtagelser – gøres obligatorisk for borgere og virksomheder at blive tilsluttet til digital post. Lovforslaget sikrer, at der tages hensyn til borgere med særlige behov, der ikke selv kan anvende den digitale postløsning.

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 gennem digital post får samme bindende virkning, som papirpost har i dag.

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 hjemmelkrav 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.

4.3 JOURNALISERINGSPRAKSIS I KØBENHAVNS KOMMUNE STATUS 2011

I 2010 vedtog Økonomiudvalget 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 og KS ikke e-mails, mens det i bedste fald er en fjerdedel (BIF, KFF og 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?

	Total (%)							
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?	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 dennes konklusioner.

For hver forvaltning gennemgås de 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 den overordnede vejledning om journalisering i Københavns Kommune. For hver forvaltning gennemgås endvidere 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. Sagerne fra hver forvaltning nummereres 1-10.

5.1 ØKONOMIFORVALTNINGEN

5.1.1 Retningslinjer for journalisering af elektronisk kommunikation og e-mailkorrespondance

Jeg har ikke modtaget konkrete retningslinjer for journalisering af elektronisk kommunikation og e-mailkorrespondance fra Økonomiforvaltningen, hvorfor det forudsættes, at journalisering af elektronisk kommunikation og e-mails sker 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 dokumentationsgrundlaget.

5.1.2 sager

Jeg har modtaget 10 sager om boligsikring og boligydelse fra Borgerservice. Fra den 1. marts 2013 er opgaven med at behandle ansøgninger om boligstøtte og udbetaling af boligstøtte overgået til Udbetaling Danmark.

Borgerservice anvender e-ansøgningssystemet, som er en digital selvbetjeningsløsning.

Det er fra Borgerservice oplyst, at ansøgninger og bilag, som fremsendes til kommunen via den digitale selvbetjening, journaliseres i e-ansøgningssystemet. Jeg har på forespørgsel modtaget skærmbillede fra KMD Boligstøtte, som viser, hvilke bilag der er medsendt elektronisk i forbindelse med en elektronisk ansøgning om boligstøtte.

I alle de sager, hvor der er ansøgt om boligstøtte via e-ansøgning, er der mulighed for at sende beskeder til borgerne med e-mails gennem e-ansøgningssystemet. Der er derfor i alle e-ansøgningssagerne modtaget et dokument kaldet "beskeder via e-ansøgning". Dette har form af en journal over de beskeder, som er sendt til borgeren via systemet.

I alle sagerne, bortset fra en, er der vedlagt postoversigt. Det er fra Borgerservice oplyst, at postoversigten er en kopi af KMD EDH systemets dokumentoversigt. Oversigten viser dokumenter, herunder elektronisk kommunikation, som ikke er modtaget gennem e-ansøgningssystemet.

Af postoversigten fremgår:

- Type (indgående eller udgående)
- Dokumentnummer
- Redigeres (ikke udfyldt, da dokumentnummer fylder hele kolonnen)
- Dokument vedr. type (i alle sagerne er typen anført som "person")
- Dokument vedr. (i dette felt er i alle sager anført CPR. nr. på den person, som sagen vedrører)
- Dato (journaliseringsdato)
- Overskrift (dokumentets navn)
- Godkendt (ja/nej)
- Tilknyttet (ja/nej)
- Filtype
- Dokumentets størrelse
- Sagsbehandlerid
- Adgang

Sag nr. 1

Det fremgår ikke af postoversigten eller det øvrige fremsendte materiale, at sagen indeholder elektronisk kommunikation, hvorfor den ikke er relevant for denne undersøgelse.

Sag nr. 2

I sagen foreligger en *postoversigt*. Af oversigten fremgår det, at der i alt er to indgående og seks udgående dokumenter.

I de medsendte sagsakter er der to indgående dokumenter i form af e-mails fra borgeren af 15. juni 2011 og 10. august 2011.

I de medsendte sagsakter er der seks udgående sagsakter i form af brev om lejekontrakt af 26. maj 2011, brev om acontoudbetaling af 15. august 2011, brev om boligsikring til lejebolig af 1. september 2011, detaljeret oversigt over udregningen af boligsikringen af 1. september, brev om boligsikring til lejebolig af 1. oktober 2011, detaljeret oversigt over udregningen af boligsikringen samt bilag et dateret den 1. oktober 2011.

Af sagens journalrapport fremgår det af notat dateret den 26. maj 2011, at ansøgning om boligstøtte er modtaget den 18. maj 2011, og at ansøger tilskrives om at tilsende kopi af den fulde lejekontrakt. Af postlisten fremgår et udgående brev af 26. maj 2011 med overskriften "Brev om lejekontrakt".

I sagen foreligger en e-mail af 15. juni 2011 fra borgeren. Denne er journaliseret den 16. juni 2011 med en overskrift, som svarer til emne angivet af borgeren. Af journalrapporten fremgår det af notat dateret den 16. juni 2011, at e-mail er modtaget, og at der ikke er vedhæftet lejekontrakt.

I sagen foreligger en e-mail af 10. august 2011 fra borgeren. Af denne e-mail fra borger fremgår det, at e-mailen er vedhæftet filer indeholdende lejekontrakt og kvittering for elektronisk ansøgning. E-mailen er journaliseret den 11. august 2011 med borgerens CPR. nr. som overskrift.

I sagen foreligger der desuden et brev af 15. august 2011 om acontoudbetaling, et brev af 1. september 2011 om boligsikring til lejebolig, en detaljeret oversigt over udregningen af boligsikringen af 1. september, brev af 1. oktober 2011 om boligsikring til lejebolig, en detaljeret oversigt over udregningen af boligsikringen samt bilag et dateret den 1. oktober 2011. Disse breve fremgår alle af postoversigten, dog således at breve og dokumenter dateret den 1. september 2011 er journaliseret den 16. august 2011 og breve dateret den 1. oktober 2011 er journaliseret den 14. september 2011. Brev af 15. august 2011 er journaliseret samme dag.

I sagen foreligger en *e-ansøgning* om boligstøtte dateret den 18. maj 2011. I sagen foreligger der desuden skærmbillede fra KMD Boligstøtte, hvoraf det fremgår, at der med den elektroniske ansøgning er medsendt ni elektroniske dokumenter ud over ansøgningen i form af 6 lønsedler, dokument vedrørende anden indkomst end løn, lejekontrakt og seneste huslejekvittering. Disse 10 dokumenter foreligger alle i de til Borgerrådgiveren fremsendte sagsakter.

Beskeder sendt via *e-ansøgning* er et blankt dokument.

Sag nr. 3

I sagen foreligger en *postoversigt*. Af oversigten fremgår det, at der i alt to indgående og fem udgående dokumenter.

I de medsendte sagsakter er der to indgående dokumenter i form af papirudgave af ansøgning om boligstøtte modtaget i Borgerservice den 2. august 2011 og e-mail af 11. august 2011 fra borgeren med vedhæftet budget.

I de medsendte sagsakter er der seks udgående sagsakter i form af brev af 8. august 2011 til borgeren, e-mail af 11. august med kvittering for modtagelse af borgerens e-mail af samme dato, brev af 15. august 2011 om acontoudbetaling, brev af 1. september 2011 om boligsikring til lejebolig af 1. september 2011, brev til lejebolig af 1. oktober 2011 og en detaljeret oversigt over udregningen af boligsikringen af 1. september 2011.

Af sagens *postoversigt* fremgår, at alene e-mail af 11. august 2011 med kvittering på modtaget e-mail er journaliseret. Af denne ses også borgerens e-mail af 11. august 2011. E-mailen med kvittering til borgeren er journaliseret som et indgående dokument. Den manglende selvstændige journalisering af borgerens e-mail af 11. august 2011 forklarer, hvorfor der er et udgående dokument mere i den fysiske sag, end der fremgår af *postoversigten*.

I sagen foreligger en ansøgning om boligstøtte i papirudgave, som er modtaget i Borgerservice den 2. august 2011. Denne er ifølge *postoversigten* journaliseret den 3. august 2011. Det fremgår af journalnotat af 8. august 2011, at der er skrevet et brev til borger om, at ansøgningen om boligstøtte er mangelfuld, men at brevet ikke er sendt til borgeren, da sagsbehandleren er blevet opmærksom på, at der også er modtaget en elektronisk ansøgning. Brevet er journaliseret den 8. august 2011.

Af journalnotatet af 8. august 2011 fremgår det endvidere, at *e-ansøgning* er besvaret, og at borger er anmodet om at fremsende et budget.

I sagen foreligger en *e-ansøgning* om boligstøtte dateret den 22. juli 2011. I sagen foreligger der desuden et skærmbillede fra KMD Boligstøtte, hvoraf det fremgår, at der med den elektroniske ansøgning er medsendt otte elektroniske dokumenter i form af seks lønsedler, dokument vedrørende anden indkomst end løn og lejekontrakt. Disse otte dokumenter foreligger alle i de til Borgerrådgiveren fremsendte sagsakter.

Af dokumentet "Beskeder sendt via *e-ansøgning*" fremgår, at der den 5. august 2011 er sendt besked om, at der skal sendes budgetschema, og at der den 15. august 2011 er sendt besked om, at sagsbehandlingen af ansøgningen om boligstøtte er afsluttet. Der henvises til et brev, som borger vil modtage en af dagene og til et brev om, at borger i forbindelse med førstkommande udbetalingsdag vil modtage et brev indeholdende detaljerne om behandling af boligstøttesagen.

Sag nr. 4

I sagen foreligger en *postoversigt*. Af oversigten fremgår det, at der i alt er fire indgående og fem udgående dokumenter.

I de medsendte sagsakter er der fire indgående dokumenter i form af ansøgning om boligstøtte stemplet som indgået 30. maj 2011, lejekontrakt stemplet som indgået 15. juni 2011, e-mail af 8. august 2011 med spørgsmål til Borgerservice og e-mail af 10. august 2011, hvor borgeren takker for svar fra Borgerservice af den 9. august 2011.

I de medsendte sagsakter er der syv udgående sagsakter i form af brev om fastsættelse af husleje af 1. juni 2011, brev om lejekontrakt af 29. juni 2011, brev om fastsættelse af husleje af 11. juli 2011, brev af 1. august 2011 om boligsikring til lejebolig, og detaljeret oversigt over udregningen af boligsikringen af 1. august 2011, e-mail af 9. august med kvittering for modtagelse af e-mail 8. august 2011, og e-mail af 10. august med svar på spørgsmål i e-mail af 8. august 2011.

Af sagens postoversigt fremgår, at alene e-mails af den 9. og 10. august 2011 med kvittering på modtaget e-mail og svar til borger på e-mail af 8. august 2011 er journaliseret. Af disse ses også borgerens e-mail af 8. og 10. august 2011. Begge e-mails til borgeren er journaliseret som indgående dokument. Den manglende selvstændige journalisering af borgerens e-mail af 8. og 10. august 2011 forklarer, hvorfor der er to udgående dokumenter mere i den fysiske sag, end der fremgår af postoversigten.

Af sagens journalrapport fremgår det af notat dateret den 1. juni 2011, at der er modtaget ansøgning om boligstøtte. Af postoversigten fremgår det, at ansøgning om boligstøtte er journaliseret den 31. maj 2011. Dokumentet er stemplet som modtaget den 30. maj 2011.

Af sagens journalrapport fremgår det af notat dateret den 29. juni 2011, at der er modtaget lejekontrakt. Dette dokument er ifølge postlisten journaliseret den 15. juni 2011. I sagen foreligger der desuden brev af 1. august 2011 om boligsikring til lejebolig og en detaljeret oversigt over udregningen af boligsikringen af 1. august 2011. Disse breve fremgår alle af postoversigten, dog således at breve og dokumenter dateret den 1. august 2011 er journaliseret den 13. juli 2011.

Sag nr. 5

I sagen foreligger en *postoversigt*. Af oversigten fremgår det, at der i alt er et indgående og tre udgående dokumenter.

I de medsendte sagsakter er der et indgående dokument i form af e-mail af 11. august 2011.

I de medsendte sagsakter er der fire udgående sagsakter i form af e-mail af den 11. august med kvittering til borgeren vedrørende e-mail af samme dato, brev af 15. august 2011 om acontoudbetaling, brev af 1. september 2011 om boligsikring til lejebolig og detaljeret oversigt over udregningen af boligsikringen af 1. september 2011.

Af sagens postoversigt fremgår alene det lønskema, som er det vedhæftede dokument i borgerens e-mail af 11. august 2011. Dokumentet er ifølge postoversigt journaliseret den 15. august 2011. Af oversigten ses også borgerens e-mail af 11. august 2011. Der ses ikke nogen journalisering af kvittering til borgeren ved e-mail af den 11. august 2011. Den manglende selvstændige journalisering af Borgerservices e-mail af 11. august 2011 til borgeren forklarer, hvorfor der er et udgående dokument mere i den fysiske sag end der fremgår af postoversigten. E-mailen fra borgeren er journaliseret som indgående dokument.

Det fremgår ikke af journalen, at der er modtaget e-mails.

I sagen foreligger der desuden brev af 15. august 2011 om acontoudbetaling, brev af 1. september 2011 om boligsikring til lejebolig og brev om detaljeret oversigt over udregningen af boligsikringen af 1. september 2011. Disse breve fremgår alle af postoversigten, dog således at breve og dokumenter dateret den 1. september 2011 er journaliseret den 16. august 2011. Brev af 15. august 2011 er journaliseret samme dag.

I sagen foreligger en *e-ansøgning* om boligstøtte dateret den 11. august 2011. I sagen foreligger der desuden skærbillede fra KMD Boligstøtte, hvoraf det fremgår, at der med den elektroniske ansøgning er medsendt fire elektroniske dokumenter ud over ansøgningen i form af lønseddel, dokument vedrørende øvrig dokumentation, lejekontrakt og seneste huslejekvittering. Disse fem dokumenter foreligger alle i de sagsakter, Borgerrådgiveren har fået tilsendt.

Af dokumentet "Beskeder sendt via e-ansøgning" fremgår, at der den 15. august 2011 er sendt besked om at sagsbehandlingen af ansøgningen om boligstøtte er afsluttet. Der henvises til brev om, at borger i forbindelse med førstkommande udbetalingsdag vil modtage et brev indeholdende detaljerne om behandling af boligstøttesagen.

Sag nr. 6

I sagen foreligger en *postoversigt*. Af oversigten fremgår det, at der i alt er et indgående og tre udgående dokumenter.

I de medsendte sagsakter er der et indgående dokument i form af e-mail af 11. august 2011. Det fremgår ikke af journalen, at der er modtaget en e-mail.

I de medsendte sagsakter er der fire udgående sagsakter i form af brev om lejekontrakt af 9. august 2011, e-mail af 11. august 2011 med kvittering for modtagelse af e-mail, brev af 1. september 2011 om boligsikring til lejebolig og en detaljeret oversigt over udregningen af boligsikringen af 1. september 2011.

Af sagens postoversigt fremgår alene e-mail af den 11. august 2011. Af denne ses også Borgerservices svar af samme dato. E-mailen er journaliseret som et indgående dokument. Den manglende selvstændige journalisering af Borgerservices svar til borgeren forklarer, hvorfor der er et udgående dokument mere i den fysiske sag, end der fremgår af postoversigten.

Det fremgår af journalnotat af 11. august, at borger samme dag er tilskrevet om lejekontrakt. Brevet er dateret den 9. august 2011. Af postoversigten fremgår det, at brevet er journaliseret den 9. august 2011.

I sagen foreligger der desuden et brev af 1. september 2011 om boligsikring til lejebolig og en detaljeret oversigt over udregningen af boligsikringen af 1. september 2011. Disse breve fremgår alle af postoversigten, dog således at breve og dokumenter dateret den 1. september 2011 er journaliseret den 16. august 2011.

I sagen foreligger en *e-ansøgning* om boligstøtte dateret den 19. juni 2011. I sagen foreligger der desuden skærbillede fra KMD Boligstøtte, hvoraf det fremgår, at der med den elektroniske ansøgning er medsendt 12 elektroniske dokumenter ud over ansøgningen i form af 12 lønsedler. Disse 13 dokumenter foreligger alle i de sagsakter, Borgerrådgiveren har fået tilsendt.

Af dokumentet "Beskeder sendt via e-ansøgning" fremgår, at der den 11. august 2011 er sendt besked om, at der skal sendes kopi af lejekontrakt, og at der den 15. august 2011 er sendt besked om, at sagsbehandlingen af ansøgningen om boligstøtte er afsluttet. Der henvises til brev om, at borger i forbindelse med førstkommande udbetalingsdag vil modtage et brev indeholdende detaljerne om behandling af boligstøttesagen.

Sag nr. 7

I sagen foreligger der ikke en *postoversigt*.

I de medsendte sagsakter er der et indgående dokument i form af e-mail af 11. august 2011.

I de medsendte sagsakter er der tre udgående sagsakter i form af e-mail til borgeren af 11. september 2011 vedrørende kvittering for modtagelse af e-mail af samme dato, brev af 1. september

2011 om boligsikring til lejebolig og en detaljeret oversigt over udregningen af boligsikringen af 1. september 2011.

Af e-ansøgningsjournalen fremgår det, at Borgerservice den 11. august 2011 har elektronisk anmodet borgeren om at fremsende en udspecificeret huslejekvittering. Af den almindelige journal fremgår det, at Borgerservice den 11. august 2011 endvidere mundtligt har anmodet borgeren om fremsendelse af en udspecificeret huslejekvittering.

I sagen foreligger der desuden brev af 1. september 2011 om boligsikring til lejebolig og en detaljeret oversigt over udregningen af boligsikringen af 1. september 2011

I sagen foreligger en *e-ansøgning* om boligstøtte dateret den 17. juni 2011. I sagen foreligger der desuden et skærmbillede fra KMD Boligstøtte, hvoraf det fremgår, at der med den elektroniske ansøgning er medsendt tre elektroniske dokumenter ud over ansøgningen i form af to lønsedler og lejekontrakt. Disse fire dokumenter foreligger alle i de sagsakter, Borgerrådgiveren har fået tilsendt.

Af dokumentet "Beskeder sendt via e-ansøgning" fremgår, at der den 11. august 2011 er sendt besked om, at der skal sendes udspecificeret huslejekvittering, og at der den 16. august 2011 er sendt besked om, at sagsbehandlingen af ansøgningen om boligstøtte er afsluttet. Der henvises til, at borger sidst i august 2011 vil modtage en boligstøttemeddelelse, hvoraf beregningsgrundlaget vil fremgå.

Sag nr. 8

I sagen foreligger en *postoversigt*. Af oversigten fremgår det, at der i alt er et indgående og to udgående dokumenter.

I de medsendte sagsakter er der et indgående dokument i form af e-mail af 15. august 2011.

I de medsendte sagsakter er der tre udgående sagsakter i form af e-mail af 15. august 2011 til borger med kvittering for modtaget e-mail af samme dato, brev af 1. oktober 2011 om boligsikring til lejebolig og en detaljeret oversigt over udregningen af boligsikringen af 1. oktober 2011.

Af sagens postoversigt fremgår, at alene e-mail af 15. august 2011 fra borgeren er journaliseret. Af denne ses også Borgerservices e-mail af samme dato. E-mailen til borgeren er journaliseret som et indgående dokument. Den manglende selvstændige journalisering af Borgerservices e-mail til borgeren af 15. august 2011 forklarer, hvorfor der er et udgående dokument mere i den fysiske sag, end der fremgår af postoversigten.

Af sagens journalrapport fremgår det af notat dateret den 23. august 2011, at der samme dag er sendt en e-mail til borgeren. Der fremgår af e-ansøgningssystemets journal, at der den 23. august 2011 er sendt besked.

I sagen foreligger der desuden brev af 1. oktober 2011 om boligsikring til lejebolig og en detaljeret oversigt over udregningen af boligsikringen af 1. oktober af 2011. Disse breve fremgår begge af postoversigten, dog således at breve og dokumenter dateret den 1. oktober 2011 er journaliseret den 14. september 2011.

I sagen foreligger en *e-ansøgning* om boligstøtte dateret den 5. juli 2011. I sagen foreligger der desuden et skærmbillede fra KMD Boligstøtte, hvoraf det fremgår, at der med den elektroniske ansøgning er medsendt et elektronisk dokument ud over ansøgningen i form af lejekontrakt. Disse to dokumenter foreligger begge i de sagsakter, Borgerrådgiveren har fået tilsendt.

Af dokumentet "Beskeder sendt via e-ansøgning" fremgår, at der den 23. august 2011 er sendt besked om, at sagsbehandlingen af ansøgningen om boligstøtte er afsluttet, hvad beregningsgrundlaget er fastsat til, efterregulering og evt. tilbagebetalingspligt, at der kun kan bevilges boligsikring

til den ene ansøger, og at der ikke udbetales a conto. Beskeden afsluttes med oplysning om, at borger i forbindelse med førstkommande udbetalingsdag vil modtage et brev indeholdende detaljerne om behandling af boligstøttesagen.

Sag nr. 9

I sagen foreligger en *postoversigt*. Af oversigten fremgår det, at der i alt er to indgående og fire udgående dokumenter.

I de medsendte sagsakter er der to indgående dokumenter i form af e-mail af 3. august 2011 med vedhæftet lejekontrakt og e-mail af 11. august 2011 med returnering af forbedringskema.

I de medsendte sagsakter er der seks udgående sagsakter i form af to e-mails af 3. og 12. august til borger med kvittering for modtagelse af e-mail af 3. og 11. august 2011, brev vedrørende forbedringskema af 10. august 2011, brev af 15. august vedrørende fastsættelse af lejen, brev af 1. september 2011 om boligsikring til lejebolig og brev om detaljeret oversigt over udregningen af boligsikringen af 1. september 2011.

Af sagens postoversigt fremgår, at alene e-mails af 3. og 11. august 2011 fra borgeren er journaliseret. Af disse ses også Borgerservices svar til borgerens e-mails af 3. og 12. august 2011. Begge e-mails fra borgeren er journaliseret som indgående dokumenter. Den manglende selvstændige journalisering af Borgerservices svar til borger ved e-mail af 3. og 12. august 2011 forklarer, hvorfor der er to udgående dokumenter mere i den fysiske sag, end der fremgår af postoversigten.

Af journalnotat af 10. august fremgår det, at borgeren den samme dag er tilskrevet om forbedringskema. Af journalnotat af 15. august 2011 fremgår det, at borgeren samme dag er tilskrevet vedrørende fastsættelse af leje.

I sagen foreligger der desuden et brev af 1. september 2011 om boligsikring til lejebolig og en detaljeret oversigt over udregningen af boligsikringen af 1. september 2011. Disse breve fremgår begge af postoversigten, dog således at breve og dokumenter dateret den 1. september 2011 er journaliseret den 14. september 2011.

I sagen foreligger der ikke en *e-ansøgning* om boligstøtte. I sagen foreligger der et skærmbillede fra KMD Boligstøtte, hvoraf det fremgår, at der er medsendt 10 elektroniske dokumenter ud over ansøgningen i form af ni lønsedler og en støttemeddelelse fra SU. Disse 10 dokumenter foreligger alle i de sagsakter, Borgerrådgiveren har fået tilsendt.

Af dokumentet "Beskeder sendt via e-ansøgning" fremgår, at der den 15. august 2011 er sendt besked om, at sagsbehandlingen af ansøgningen om boligstøtte er afsluttet. Der henvises til, at borger i forbindelse med førstkommande udbetalingsdag vil modtage et brev indeholdende detaljerne om behandling af boligstøttesagen.

Sag nr. 10

I sagen foreligger en *postoversigt*. Af oversigten fremgår det, at der i alt er tre indgående og fire udgående dokumenter.

I de medsendte sagsakter er der tre indgående dokumenter i form af e-ansøgningstekst i Word format, lejekontrakt 1 side i Word-format og e-mail fra borgeren af 11. august 2011.

I de medsendte sagsakter er der fem udgående sagsakter i form af brev af 3. august 2011 med anmodning om fremsendelse af lejekontrakt, e-mail af 12. august 2011 vedrørende kvittering på modtaget e-mail af 11. august 2011, brev af 12. august 2011 om acontoudbetaling, brev af 1. september 2011 om boligsikring til lejebolig og en detaljeret oversigt over udregningen af boligsikringen af 1. september 2011.

Af sagens postoversigt fremgår, at alene e-mail af 12. august 2011 med kvittering på modtaget e-mail er journaliseret. Af denne ses også borgerens e-mail af 11. august 2011. E-mailen med kvittering til borgeren er journaliseret som et indgående dokument. Den manglende selvstændige journalisering af borgerens e-mail af 11. august 2011 forklarer, hvorfor der er et udgående dokument mere i den fysiske sag, end der fremgår af postoversigten.

I sagen foreligger der desuden brev af 12. august 2011 om acontoudbetaling, brev af 1. september 2011 om boligsikring til lejebolig og en detaljeret oversigt over udregningen af boligsikringen af 1. september 2011. Disse breve fremgår alle af postoversigten, dog således at breve og dokumenter dateret den 1. september 2011 er journaliseret den 16. august 2011. Brev af 12. august 2011 er journaliseret samme dag.

I sagen foreligger en *e-ansøgning* om boligstøtte dateret den 30. juli 2011. I sagen foreligger der ikke skærbillede fra KMD Boligstøtte. Af de fysiske dokumenter fremgår det, at lejekontrakt på 1 side er indkommet sammen med e-ansøgningen.

Af dokumentet "Beskeder sendt via e-ansøgning" fremgår, at der den 12. august 2011 er sendt besked om, at sagsbehandlingen af ansøgningen om boligstøtte er afsluttet uden yderligere sagsbehandling.

5.1.3 Vurdering af journaliseringssikkerheden

På baggrund af min gennemgang af de 10 fremsendte sager fra Borgerservice må jeg konkludere, at Borgerservice i for ringe grad overholder de gældende regler og vejledninger for journalisering af elektronisk kommunikation, herunder vejledningen "Retningslinjer for journalisering i Københavns Kommune".

Af vejledningen "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. Journaliseringen skal være entydig.

Borgerservice journaliserer i sager om boligstøtte i to forskellige systemer afhængig af, om en ansøgning om boligstøtte modtages i elektronisk form eller som en traditionel papiransøgning.

Ansøgninger, som modtages elektronisk, journaliseres sammen med de bilag, som er vedhæftet ansøgningen, i e-ansøgningssystemet. Senere indkomne dokumenter til disse sager, og papiransøgninger journaliseres i et EDH-system. Det er oplyst fra Borgerservice, at der ikke er praksis for, at de dokumenter, der indgår via e-ansøgning, også journaliseres i KMD EDH. Dette 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 indkommet som e-ansøgning, journaliseret i e-ansøgningssystemet, mens alt andet materiale er journaliseret i KMD EDH-systemet. Det må derfor forudsættes, at der foreligger klare principper for journaliseringen i de forskellige journaliseringssystemer.

I de sager, hvor borgerne sender e-mails til Borgerservice, synes der at foreligge en række problematikker:

- E-mails journaliseres jf. ovenstående i KMD's ESDH-system. I de fleste sager er der i forbindelse med modtagelse af e-mail fremsendt en kvittering for modtagelsen til borgeren. E-mailen er efterfølgende journaliseret som indgående post, således at både borgerens e-mail og Borgerservices svar til borgeren er journaliseret som et dokument. Dette er problematisk i forhold til "Retningslinjer for journalisering i Københavns Kommune", da der ifølge disse retningslinjer skal ske journalisering af både indgående og udgående mails af betydning for sagen. Efter min opfattelse skal dette fortolkes således, at hver enkelt e-mail skal journaliseres. Dette gør sig i særdeleshed gældende, når der er tale om

borgersager, hvori der vil blive truffet afgørelse. Dette støtter jeg på, at det i modsat fald vil være vanskeligt i forbindelse med borgerens påberåbelse af partsrettighederne, f. eks. aktindsigt, at få overblik over, om at alt materiale er udleveret til borgeren.

- E-mails journaliseres med meget forskellige dokumenttitler. Der er i de undersøgte sager eksempler på, at dokumenterne er navngivet med CPR. nr., det af borgeren i e-mailen angivne emne, og med e-mailens reelle indhold. I ingen af de undersøgte sager er det angivet i titlen, at der er tale om en e-mail. Dette er efter min overbevisning i strid med kravet i "Retningslinjer for journalisering i Københavns Kommune" om, at journaliseringen skal være entydig.

Jeg har i forbindelse med min gennemgang af de undersøgte sager konstateret, at der er en tidsmæssig forskydning imellem journalisering af nogle bestemte typer af sager og dateringen af breve. Jeg går ud fra, at dette skyldes, at der er tale om såkaldte systembreve, der udskrives og udsendes fra en anden enhed end borgerservice.

Jeg anser det for beklageligt, at der i forbindelse med journalisering af e-mails jf. ovenstående er forhold, som kan medføre, at journaliseringssikkerheden kompromitteres. Jeg skal derfor anbefale Borgerservice at udarbejde retningslinjer, som fastsætter mere præcise regler for hvordan e-mails journaliseres.

Jeg tillader mig at forudsætte - på trods af at den konkrete opgave med sagsbehandling af ansøgninger om boligstøtte er overgået til Udbetaling Danmark - at mine bemærkninger er af almen relevans for Økonomiforvaltningens journaliseringspraksis vedrørende elektronisk kommunikation. Mit håb er således, at Økonomiforvaltningen i forbindelse med den løbende vurdering af forvaltningens praksis på området vil kunne finde inspiration i de forhold vedrørende journalisering, som er omtalt dels i denne rapport generelt, og dels de forhold, som konkret er omtalt i forhold til boligstøtteområdet.

Økonomiforvaltningen har i forbindelse med høring om den foreløbige rapport i brev af 11. november 2013 oplyst følgende:

"Da rapporten er baseret på observationer og indmeldinger fra 2011, er der en række forhold og forudsætninger, som i dag (november 2013) er anderledes. Blandt andet har Københavns Kommune, herunder Økonomiforvaltningen, udrullet ny version af elektronisk sags- og dokumenthåndtering i kommunen, hvilket medfører at den nye version af eDoc understøtter journaliseringsmuligheder samt sags- og mailhåndtering langt bedre end den tidligere version.

Derudover er der ved oprettelsen af Udbetaling Danmark sket en række organisatoriske ændringer, der medfører at området, der særskilt nævnes i rapporten, boligsikring og boligydelse, ikke længere hører under Økonomiforvaltningen og Københavns Kommune.

De 10 konkrete gennemgået sager i rapporten

I sin foreløbige rapport adresserer Borgerrådgiveren 10 sager om boligsikring og boligydelse fra Borgerservice.

Da området for boligstøtte overgik til Udbetaling Danmark den 1. marts 2013, har Københavns Borgerservice ikke bemærkninger til denne del af rapporten. På baggrund af Borgerrådgiverens foreløbige rapport har Borgerservice undersøgt, om der er tilsvarende journaliseringspraksis i forhold til andre nuværende selvbetjeningsløsninger i Borgerservice, hvilket ikke er tilfældet.

Borgerrådgiveren forudsætter, at de opstillede bemærkninger er af almen relevans for Økonomiforvaltningens journaliseringspraksis. Det er Økonomiforvaltningens vurdering, at det ikke er et udtryk for journaliseringspraksis i hele Økonomiforvaltningen, da der ikke kan trækkes en direkte parallel mellem de 10 opstillede sager og den øvrige journaliseringspraksis i Økonomiforvaltningen. Endvidere har Økonomiforvaltningen ikke mulighed for at efterprøve vurderingen, da det konkrete område er overgået til Udbetaling Danmark.

Journaliseringspraksis

Københavns Kommune har udarbejdet *Retningslinjer for journalisering i Københavns Kommune*, samt *10 gode vaner for journalisering i Københavns Kommune*.

Det er Økonomiforvaltningens vurdering, at de overordnede retningslinjer er dækkende for Økonomiforvaltningens praksis. Dog anerkender Økonomiforvaltningen Borgerrådgi-verens anbefaling om at udarbejde supplerende retningslinjer som tager højde for lokale forhold og praksis. Økonomiforvaltningen vil derfor have fokus på, at såvel Københavns Borgerservice som Økonomiforvaltningens Rådhusdel udarbejder konkrete retningslinjer, som fastsætter, hvordan e-mails skal journaliseres.

(...)

I forhold til Økonomiforvaltningens Rådhusdel kan Økonomiforvaltningen oplyse, at Økonomiforvaltningens Rådhusdel i forbindelse med et undervisningsforløb om den nye offentlighedslov vil medtage et emne om korrekt journalisering.”

5.2 KULTUR- OG FRITIDSFORVALTNINGEN

5.2.1 Retningslinjer for journalisering af elektronisk kommunikation og e-mailkorrespondance

Kultur- og fritidsforvaltningen fremsendte ved brev af 15. november 2011 10 sager fra Københavns Ejendomme om aktindsigt.

Kultur- og fritidsforvaltningen medsendte ingen nærmere redegørelse eller retningslinjer for journalisering.

Kultur- og fritidsforvaltningen fremsendte ved brev af 13. februar 2013 ”Post og Scanningsinstruks”, ”Ens Journaliseringspraksis i KFF” som er Kultur- og fritidsforvaltningens overordnede retningslinjer for journalisering i forvaltningen, og ”Principper for journalisering” som er Københavns Ejendommens lokale vejledning i journalisering.

Af ”Post og Scanningsinstruks” fremgår følgende vedrørende elektronisk kommunikation:

”Forvaltningen og medarbejderne modtager i stigende grad dokumenter elektronisk. Grundlæggende gælder det at det er indholdet der er afgørende for om en dokument skal journaliseres, IKKE mediet. Og det er som udgangspunkt altid modtageren der er ansvarlig for at dokumentet bliver journaliseret ifølge retningslinjerne for journalisering.

Følgende gælder for den elektroniske post:

- Dokumenter modtaget via central e-mail modtages i den centrale postfunktion og fordeles som den scannede post.
- Dokumenter modtaget direkte i medarbejdernes e-postkasse. Medarbejderen har ansvaret for at knytte disse til en sag og foretage den nødvendige registrering.
- Dokumenter modtaget som elektronisk fax skal knyttes til sager af den medarbejder, som modtager faxen.
- Dokumenter modtaget via diskette, CD-Rom el. lign. knyttes ligeledes til sagen af den medarbejder, som modtager dokumenterne.
- Dokumenter modtaget via Københavnerbasen sendes af medarbejderne i Københavner-info direkte til modtageren via e-post. Det er herefter modtagerens ansvar at foretage registrering af dokumentet.

- E-mail med vedhæftede dokumenter registreres af modtageren. Mail og dokumenter registreres på samme akt hvis de er sammenhørende. Hører de ikke sammen registreres de på relevante sager, eller som separate filer.

Der henvises i øvrigt til forvaltningernes bestemmelser om håndtering af e-post i forbindelse med e-dag.”

Af ”Ens Journaliseringspraksis i KFF” fremgår følgende vedrørende elektronisk kommunikation:

”Alle dokumenter, der medvirker til at dokumentere alle aspekter af et sagsforløb, skal være tilgængelige på en sag. Dokumenter er f.eks. indgående og udgående breve, e-mails, notater, aftaler, kontrakter, afgørelser/beslutninger, telefonnotater.

(...)

Af hensyn til søgning og åbne postlister er det vigtigt:

- At rette i titelfeltet, når du gemmer mails i eDoc, så titlen kommer til at følge ovenstående retningslinjer
- (...)

Af ”Principper for journalisering”, Københavns Ejendomes lokale vejledning i journalisering fremgår følgende vedrørende elektronisk kommunikation:

”Ved journalisering af mails skal man særlig være opmærksom på, at der pr. automatik indsendes diverse oplysninger i dokumentets titelfelt. Disse oplysninger skal manuelt rettes til en sigende dokumenttitel.”

Det er ved møde den 9. januar 2013 mellem Borgerrådgiveren og Kultur- og fritidsforvaltningen oplyst, at det er Analyse og Udvikling, der behandler anmodninger om aktindsigt, og at det praktisk foregår således, at der oprettes en særskilt sag i eDoc om aktindsigt. Analyse og Udvikling beder derefter sagsbehandleren på sagen oplyse, hvilke dokumenter i den bagvedliggende sag, der er omfattet af aktindsigten. Disse journaliseres på sagen om aktindsigt.

5.2.2 sager

Jeg har som ovenfor nævnt modtaget 10 sager fra Københavns Ejendomme om aktindsigt.

Det fremgår af brev af 15. november 2012 fra Kultur- og fritidsforvaltningen, at der ved hver af de 10 sager er vedlagt:

- dokumentliste over aktindsigtssagen bilagt udskrift af sagens dokumenter
- dokumentliste over den ”underliggende” sag, hvor en sådan findes, bilagt udskrift af alle sagens dokumenter.

Ved e-mail af 6. november 2012 anmodede jeg Kultur- og fritidsforvaltningen om at fremsende dokumentlister vedrørende de 10 fremsendte sager, hvoraf det fremgik, hvornår dokumenterne var oprettet, da dette må antages at være sammenfaldende med journaliseringsdatoen. Baggrunden for min henvendelse var, at jeg alene havde modtaget dokumentlister, hvoraf brevdatoen fremgik. Da denne kan ændres manuelt, fandt jeg ikke listerne egnede til at danne baggrund for en vurdering af journaliseringssikkerheden i Kultur- og fritidsforvaltningen.

Ved møde den 9. januar 2013 mellem Borgerrådgiveren og Kultur- og fritidsforvaltningen præciserede jeg mine ønsker om at modtaget supplerende dokumentation til brug for udarbejdelse af undersøgelsen.

Ved brev af 13. februar 2013 modtog jeg udskrift af journaliseringssystemet (eDoc) for de 10 fremsendte sager med udtræk af relevante felter. Feltet ’oprettelsesdato’ er den dato, dokumen-

tet første gang er registreret i journaliseringssystemet. Der var endvidere vedlagt udskrift af dokumenthistorik for de dokumenter, der har genereret en historik.

Sag nr. 1

I det modtagne materiale foreligger der en dokumentliste over sagen indeholdende 14 e-mails og 1 udgående dokument samt udskrift af 15 dokumenter.

Ved en gennemgang af sagen kan det konstateres, at de 15 dokumenter er identiske med det materiale, som fremgår af dokumentlisten. Det kan endvidere konstateres, at dokumenterne er journaliseret senest dagen efter modtagelsen, og at dokumenterne er navngivet på en sådan måde, at de er umiddelbart identificerbare.

Sag nr. 2

I det modtagne materiale foreligger der en dokumentliste over sagen indeholdende to e-mails, et indgående dokument og et udgående dokument samt udskrift af fire dokumenter.

Ved en gennemgang af sagen kan det konstateres, at de fire dokumenter er identiske med det materiale, som fremgår af dokumentlisten. Dokumentet som ifølge dokumentlisten er registreret med dokumenttypen "indgående dokument" har dog efter det foreliggende i sagen karakter af en e-mail.

Det kan endvidere konstateres, at dokumenterne er journaliseret senest dagen efter modtagelsen, og at dokumenterne er navngivet på en sådan måde, at de er umiddelbart identificerbare.

Sag nr. 3

I det modtagne materiale foreligger der en dokumentliste over sagen indeholdende to e-mails samt udskrift af to dokumenter.

Ved en gennemgang af sagen kan det konstateres, at de to dokumenter er identiske med det materiale, som fremgår af dokumentlisten. Dokumentet som ifølge dokumentlisten er registreret med titlen "Vedr. Aktindsigtsanmodning fra ... om mobilmaster" indeholder dog flere e-mails både mellem afsenderen og kommune og internt mellem flere forvaltninger.

Det kan endvidere konstateres, at det ene af dokumenterne først er journaliseret to dage efter modtagelsen, og at dokumenterne er navngivet på en sådan måde, at de er umiddelbart identificerbare.

Sag nr. 4

I det modtagne materiale foreligger der en dokumentliste over sagen indeholdende to e-mails, samt udskrift af to dokumenter.

Ved en gennemgang af sagen kan det konstateres, at de to dokumenter er identiske med det materiale, som fremgår af dokumentlisten.

Det kan endvidere konstateres, at det ene af dokumenterne først er journaliseret 5 dage efter modtagelsen, og at dokumenterne er navngivet på en sådan måde, at de er umiddelbart identificerbare.

Sag nr. 5

I det modtagne materiale foreligger der en dokumentliste over sagen indeholdende syv e-mails samt udskrift af otte dokumenter.

Ved gennemgang af sagen kan det konstateres, at baggrunden for uoverensstemmelsen mellem dokumentlisten og de udskrevne dokumenter er, at et af dokumenterne foreligger i to eksemplarer.

Ved en gennemgang af sagen kan det endvidere konstateres, at de syv dokumenter i øvrigt er identiske med det materiale, som fremgår af dokumentlisten. Det kan endvidere konstateres, at dokumenterne er journaliseret samme dag, som de er modtaget, og at dokumenterne er navngivet på en sådan måde, at de er umiddelbart identificerbare.

Sag nr. 6

I det modtagne materiale foreligger der en dokumentliste over sagen indeholdende tre e-mails, to indgående dokumenter og to udgående dokument samt udskrift af syv dokumenter.

Ved gennemgang af sagen kan det konstateres, at et af de udskrevne dokumenter indeholder to e-mails. Det kan endvidere konstateres, at det ene af dokumenterne først er journaliseret 10 dage efter modtagelsen, og at de dokumenter, som er e-mails, er navngivet som sådan i emnefeltet på e-mailen. De øvrige dokumenter er navngivet på en sådan måde, at de er umiddelbart identificerbare.

Sag nr. 7

Sagen vurderes ikke egnet til at indgå i undersøgelsen, da sagen ikke indeholder elektronisk kommunikation.

Sag nr. 8

I det modtagne materiale foreligger der en dokumentliste over sagen indeholdende seks e-mails og to udgående dokument samt udskrift af otte dokumenter.

Ved en gennemgang af sagen kan det konstateres, at de otte dokumenter er identiske med det materiale, som fremgår af dokumentlisten. Det kan endvidere konstateres, at dokumenterne er journaliseret senest dagen efter modtagelsen, og at de dokumenter, som er e-mails, er navngivet med ordlyden i emnefeltet på e-mailen. De øvrige dokumenter er navngivet på en sådan måde, at de er umiddelbart identificerbare. Anmodning om aktindsigt er indkommet til kommunen den 9. december, men bliver på grund af rundsending i forvaltningens enheder først journaliseret den 14. december.

Sag nr. 9

I det modtagne materiale foreligger der en dokumentliste over sagen indeholdende syv e-mails og et udgående dokument samt udskrift af otte dokumenter.

Ved en gennemgang af sagen kan det konstateres, at der er uoverensstemmelse mellem dokumentlisten og indholdet af de udskrevne dokumenter, da der ikke i sagen foreligger udskrift af tre e-mails, hvorimod der foreligger udskrift af tre andre dokumenter. Disse tre andre dokumenter er ikke i øvrigt journaliseret på sagen.

Det kan endvidere ved gennemgang af sagen konstateres, at anmodning om aktindsigt først er journaliseret syv dage efter modtagelsen, og at dokumenterne er navngivet på en sådan måde, at de er umiddelbart identificerbare.

Sag nr. 10

I det modtagne materiale foreligger der en dokumentliste over sagen indeholdende tre e-mails og et udgående dokument samt udskrift af fire dokumenter.

Ved en gennemgang af sagen kan det konstateres, at de fire dokumenter er identiske med det materiale, som fremgår af dokumentlisten. Anmodning om aktindsigt er indkommet til kommunen den 23. januar, men bliver på grund af rundsending i forvaltningens enheder først journaliseret den 3. februar.

Sagens øvrige dokumenter er journaliseret senest dagen efter modtagelsen, og dokumenterne er navngivet på en sådan måde, at de er umiddelbart identificerbare.

5.2.3 Vurdering af journaliseringssikkerheden

Københavns Ejendomme efterlever stort set både de overordnede fastsatte retningslinjer for journalisering i Københavns Kommune, og de internt fastsatte retningslinjer for journalisering af elektronisk kommunikation på en tilfredsstillende måde.

Denne vurdering skal dog tages med det forbehold, at der i enkelte af sagerne ikke sker journalisering af de indkommende dokumenter senest dagen efter modtagelsen, således som det er foreskrevet i retningslinjerne. Dette er beklageligt.

Jeg har ved min gennemgang af sagerne endvidere konstateret, at der i enkelte af de gennemgåede sager er mulighed for at forbedre journaliseringssikkerheden, således at mulige forvekslinger kan forebygges.

Jeg har ved denne vurdering især lagt vægt på, at e-mails i nogle tilfælde navngives med den modtagne e-mails emnefelt, hvilket dels ikke altid er sigende for dokumentets indhold, og dels kan medføre, at der i en sag kan foreligge flere dokumenter med den samme titel, som herved kan være ganske vanskelige at holde adskilt. Dette er ikke i overensstemmelse med kravet om entydig journalisering.

Jeg har ved min gennemgang konstateret, at der i flere tilfælde er sket journalisering af en e-mailkorrespondance, som er såvel intern som ekstern, som et dokument. Det fremgår af retningslinjerne for journalisering af elektronisk kommunikation at hver enkelt mail som udgangspunkt skal journaliseres som et dokument på sagen.

Endelig har jeg ved denne vurdering lagt vægt på, at det i de tilfælde, hvor modtagelse af anmodning om aktindsigt og journalisering af denne ikke er tidsmæssigt identiske, bør overvejes, om det var hensigtsmæssigt at anvende datoen for modtagelsen af anmodning om aktindsigt i forbindelse med navngivning af dokumentet. Min overvejelse skyldes primært, at man herved bedre vil kunne foretage en vurdering af – og dermed sikre – overholdelse af den lovbundne frist for at imødekomme en anmodning om aktindsigt.

Kultur- og Fritidsforvaltningen har i forbindelse med høring om den foreløbige rapport i e-mail af 18. november 2013 oplyst, at Borgerrådgiverens gennemgang af de 10 konkrete sager fra Københavns Ejendomme ikke giver anledning til bemærkninger.

5.3 BØRNE- OG UNGDOMSFORVALTNINGEN

5.3.1 Retningslinjer for journalisering af elektronisk kommunikation og e-mailkorrespondance

Det fremgår af brev til mig af 25. oktober 2012 fra Børne- og Ungdomsforvaltningen, at forvaltningen anvender ”retningslinjer for journalisering i Københavns Kommune” og ”10 gode vaner på journaliseringsområdet” ved journalisering af elektronisk kommunikation og e-mailkorrespondance.

Det fremgår endvidere af brevet, at specialområdet anvender ”Københavns Kommunes Informationssystem” til at registrere aktiviteter samt udøve journalføring inden for specialundervisningsområdet. Sagens akter arkiveres efterfølgende manuelt i fysisk form i lokalt arkiv.

Jeg formoder at der med henvisningen til Københavns Kommunes informationssystem henvises til Kommune informationssystemet (KIS), som er et sagsstyrings- og ledelses informationssystem for tale og høreopdagere, som anvendes af Børne- og Ungdomsforvaltningen.

5.3.2 sager

Jeg har modtaget 10 sager om specialundervisning fra PPR Område Indre by/Østerbro.

I alle sagerne er sagsakterne fordelt under forskellige kategorier, og samlet med clips. Hver kategori er forsynet med en forside, med en af følgende overskrifter:

- Stamkort
- Korrespondance
- Indstillinger, rapporter og vurderinger
- Continuation (journal)
- Tests, råmateriale – noteringsark
- Diverse

Ikke alle sager indeholder alle kategorier. Jeg vil i gennemgangen af den enkelte sag tage udgangspunkt i en gennemgang af dokumenterne under kategorierne. Som oftest er der alene psykologfaglige tests i kategorien tests, råmateriale – noteringsark. Disse vil ikke blive nævnt eller behandlet yderligere, med mindre der i den enkelte sag er særlige hensyn af betydning for journaliseringsikkerheden som gør det relevant. Der vil heller ikke ske yderligere behandling af stamkortet med mindre dette er relevant af hensyn til journaliseringsikkerheden, da stamkortet alene indeholder data på barn, PPR medarbejder og skole eller institution.

Continuation dækker over journalnotater, og vil i denne fremstilling blive betegnet som sådan.

Sag nr. 1

- Stamkort
- Korrespondance
- Indstillinger, rapporter og vurderinger
- Continuation (journal)
- Tests, råmateriale – noteringsark
- Diverse

I *korrespondancen* er der breve samt udskrift af e-mailkorrespondance. Der er flere steder lavet håndskrevne notater vedrørende hvem, der skal modtage indgående breve, at breve er kommet retur, eller at dokumenter er modtaget med e-mail. Der foreligger ikke notat i journalnotaterne om disse forhold. Kopi af PPR's egne breve til forældrene er i korrespondancen. Et enkelt af disse breve er stemplet som kopi.

I *indstillinger, rapporter og vurderinger* er der også et brev til forældrene fra PPR. Det fremgår af brevet, at det er på to sider, men der er alene fremsendt side et til Borgerrådgiveren. Brevet er stemplet som kopi. I *indstillinger, rapporter og vurderinger* er der endvidere diverse rapporter og tests. Et enkelt dokument er ikke dateret. To dokumenter er stemplet med indgået dato. De øvrige daterede dokumenter er hverken stemplet som indgået eller kopi.

I *journalnotater* er der referat af samtaler med borgeren og dennes familie i perioden 23. november 2010 til 9. juli 2010. På baggrund af det skrevne og tekstens rækkefølge antages det, at datoen i juli 2010 rettelig skulle være i juli 2011.

Sammenholdes journalnotaterne med sagens øvrige akter i såvel korrespondance som indstillinger, rapporter og vurderinger fremgår det:

- at ikke alle dokumenter der er henvist til i journalnotaterne er vedlagt sagen, og

- at der i sagen foreligger en stor mængde breve, udskrift af e-mails og øvrige sagsakter, der ikke er henvist til i journalnotaterne.

Sag nr. 2

Det fremsendte materiale er opdelt i:

- Stamkort
- Korrespondance
- Continuation (journal)
- Tests, råmateriale – noteringsark

Herudover er der løst i sagen en række dokumenter: e-mailkorrespondance, breve, og notatark fra pædagogisk psykologisk rådgivning, Københavns Skolevæsen, tale/høreundervisningen.

I *korrespondancen* er der breve til forældrene, øvrige udgående og indgående breve, udskrift af e-mails, referater af møder, håndskrevet note, samt dagsorden for møde. På en enkelt e-mail er der lavet håndskrevet notat om henvisning af borgeren til en anden enhed. Dette fremgår også af et journalnotat. Et dokument er stemplet som kopi. Et andet dokument er datostemplet som modtaget.

Journalnotaterne er håndskrevne og ikke i fortløbende datoorden. Af håndskriften fremgår det, at alt er skrevet af den samme person. Siderne er unummererede. Af journalnotat fremgår notat om samtaler med borgeren, dennes familie og andre fagpersoner. Der er flere steder i journalnotater henvist til kopi af referater, breve og e-mails.

Sammenholdes journalnotaterne med sagens øvrige akter i såvel korrespondancen som de løse papirakter fremgår det:

- at ikke alle dokumenter, der er henvist til i journalnotaterne, er vedlagt sagen, og
- at der i sagen foreligger en stor mængde breve, udskrift af e-mails og øvrige sagsakter, der ikke er henvist til i journalnotaterne.

Sag nr. 3

Det fremsendte materiale er opdelt i:

- Stamkort
- Korrespondance
- Continuation (journal)

Herudover er der løst i sagen en række dokumenter: e-mail korrespondance og breve.

I *korrespondancen* er der udskrift af e-mails, breve til forældrene, breve til forvaltningen og møde-referater. Der er ikke noget af posten, som er kopi stemplet eller forsynet med datostempel som indgående post.

Journalnotaterne er både håndskrevne og maskinskrivne. Af håndskriften fremgår det, at de håndskrevne journalnotater er skrevet af den samme person. Siderne er unummererede. Af journalnotat fremgår notat om samtaler med borgeren, dennes familie og andre fagpersoner.

Der er flere steder i journalnotater henvist til kopi af referater, breve og e-mails. Sammenholdes journalnotaterne med sagens øvrige akter i såvel korrespondancen som de løse papirakter fremgår det:

- at ikke alle dokumenter, der er henvist til i journalnotaterne, er vedlagt sagen, og
- at der i sagen foreligger en stor mængde breve, udskrift af e-mails og øvrige sagsakter, der ikke er henvist til i journalnotaterne.

Et enkelt sted i de håndskrevne journalark er der uden på teksten i journalarket påsat en seddel, som formodentlig er en post-it-seddel, med notat. Dette medfører, at en del af teksten i kopien af journalarket ikke kan læses.

Sag nr. 4

Det fremsendte materiale er opdelt i:

- Stamkort
- Korrespondance
- Indstillinger, rapporter og vurderinger
- Continuation (journal)
- Tests, råmateriale – noteringsark

I *korrespondancen* er der udskrift af e-mails, breve til forældre og breve til forvaltningen. Der er ikke noget af posten, som er kopi stemplet eller forsynet med datostempel som indgående post.

I *indstillinger, rapporter og vurderinger* er der brev om optagelse på Familiekurserne København, e-mail fra Familiekurserne København til forvaltningen vedhæftet dokument om indslusningsforløb samt dokument om forventninger og muligheder. Dokumentet forventninger og muligheder er i mappen, mens indslusningsplan er i mappen med journal. Der er endvidere indstilling til pædagogisk psykologisk vurdering samt pædagogisk, psykologisk vurdering.

I *journalen* er der nummereret og fortløbende dateret journal for perioden 12. oktober 2010 til 30. august 2011. Det fremgår ikke, hvem der har skrevet journalen, men der er øverst i venstre side på hvert ark noteret tre bogstaver, som kunne være initialer. Der er endvidere indslusningsplan vedrørende Familiekurserne i København og håndskrevne notater fra møde den 26. januar 2011, notat dateret 8. marts 2011, notat dateret 22. marts 2011 og et udateret notat. Endelig er der en stillingsbeskrivelse for (navn her anonymiseret) pr. 15. september 2009.

Det fremgår af journalnotat af 18. oktober 2010, at der er modtaget indstilling. Ud fra sammenhængen med tidligere notat må det antages, at det er indstilling til pædagogisk psykologisk vurdering der henvises til. Indstilling til pædagogisk psykologisk vurdering er datostempelt med 24. september 2010. Der er ikke andre henvisninger i journalen til modtagne eller afsendte breve.

Der er flere steder i journalnotater henvist til kopi af referater, breve og e-mails. Sammenholdes journalnotaterne med sagens øvrige akter i såvel korrespondancen som de løse papirakter fremgår det:

- at ikke alle dokumenter, der er henvist til i journalnotaterne, er vedlagt sagen, og
- at der i sagen foreligger en stor mængde breve, udskrift af e-mails og øvrige sagsakter, der ikke er henvist til i journalnotaterne.

Sag nr. 5

Det fremsendte materiale er opdelt i:

- Stamkort
- Korrespondance
- Indstillinger, rapporter og vurderinger
- Continuation (journal)
- Tests, råmateriale – noteringsark
- Diverse

I *korrespondancen* er der udskrift af e-mails, erklæring fra Børne- og Ungdomspsykiatrisk Center Bispebjerg, bekræftelse af underretning, breve til forvaltningen og andre myndigheder fra PPR, breve til forældrene fra PPR, indgående breve, breve til forældrene fra andre myndigheder, møde-

indkaldelse til Børnepsykiatrisk ambulatorium, henvisningsskema til Børne- og ungdomspsykiatrien i Region Hovedstaden, samtykkeerklæring, håndskrevet notat og telefonbesked. Der er flere af dokumenterne, som findes i flere eksemplarer. Der er desuden flere e-mails, hvoraf det fremgår, at der er flere sider, end der er fremsendt til Borgerrådgiveren.

I *Indstillinger, rapporter og vurderinger* er en forside med en oplistning af typen af dokumentet samt navn på den person eller institution, som har udfærdiget dokumentet. Der er imidlertid ikke overensstemmelse mellem de dokumenter, som er oplyst, og de, som er fremsendt til Borgerrådgiveren.

I *indstillinger, rapporter og vurderinger* er der en indstilling til pædagogisk psykologisk vurdering, Pædagogisk psykologisk vurdering, breve mellem forvaltningens enheder, breve til forældrene fra PPR, breve fra skolen til Socialforvaltningen, breve til andre myndigheder fra PPR, erklæring fra Børne- og Ungdomspsykiatrisk center Bispebjerg. Der er flere af dokumenterne, der findes i flere eksemplarer, og der er flere af dokumenterne, som også findes i korrespondancemappen.

I *diverse* er en forside med en oplistning af typen af dokumentet samt navn på den person eller institution, som har udfærdiget dokumentet. Der er imidlertid ikke overensstemmelse mellem de dokumenter, som er oplyst, og de, som er fremsendt til Borgerrådgiveren.

I *journalen* er der fire forskellige typer af journallignende dokumenter:

- Den første journal er håndskrevet, har overskriften *kontinuitetsark* og dækker perioden 28. juni til 7. juli 2011. Notaterne er fortløbende dateret, og siderne er nummereret. Der er noteret navnet på en psykolog i øverste venstre hjørne på side 1 i dokumentet.
- Den anden journal har overskriften "*kontinuitetsark for (borgers navn her anonymiseret)*", og dækker perioden 25. januar til 31. maj 2011. Notaterne er fortløbende dateret, og siderne er nummererede. Det fremgår ikke, hvem der har skrevet notaterne.
- Den tredje journal er håndskrevet, har overskriften *sagsforløb*, og dækker perioden 23. juni til 24. november 2010. Notaterne er ikke fortløbende dateret, og begge sider er nummereret som side 2. Af håndskriften fremgår det, at de håndskrevne journalnotater er skrevet af den samme person.
- Den fjerde journal bærer borgerens navn, og dækker perioden 8. april 2008 til 16. september 2010. Notaterne er fortløbende dateret, og siderne er nummererede. Det fremgår i form af initialer, hvem der har skrevet notaterne.

Som det fremgår, er der 2 journaler, som delvist dækker samme periode, idet den tredje og fjerde journal begge dækker perioden 23. juni til 16. september 2010.

Der er flere steder i journalerne henvist til breve, e-mails og kopi af dokumenter. Sammenholdes journalnotaterne med sagens øvrige akter i såvel *korrespondancen* som *indstillinger, rapporter og vurderinger* samt *diverse* fremgår det:

- at ikke alle dokumenter, der er henvist til i journalnotaterne er vedlagt sagen, og
- at der i sagen foreligger en stor mængde breve, udskrift af e-mails, og øvrige sagsakter, der ikke er henvist til i journalnotaterne.

Der er flere steder i journalerne endvidere henvist til notater, mødenotater og korrespondance i journalen. Det er uklart, hvad disse journalnotater præcist henviser til.

Sag nr. 6

Det fremsendte materiale er opdelt i:

- Stamkort
- Continuation (journal)
- Korrespondance
- Tests, råmateriale - noteringsark
- Indstillinger, rapporter, vurderinger

I *korrespondancen* er der en kopi af brev til forældrene, som er stemplet som kopi, samt udskrift af e-mail mellem to forvaltningspersoner.

I *indstillinger, rapporter og vurderinger* er der en pædagogisk psykologisk vurdering, håndskrevne notater, som fremstår dels som en opsummering af sagen, og dels som løsrevne noter, wisc test, tre pædagogiske notater (et håndskrevet og to maskinskrivne), to forskellige indstillinger til pædagogisk psykologisk vurdering, som er stemplet som modtaget i august 2006 og februar 2011, analyse og samtaleark, taleundersøgelse, håndskrevne notater, som ud fra deres indhold må antages at vedrøre taleundersøgelse, håndskrevet observations-skema og en enkelt side, som vedrører indstilling.

Journalen er fortløbende, men bruger også vendinger som sidst og medio i måned eller alene henviser til en måned. Journalnotaterne dækker perioden 28. juni 2009 til 8. juni 2006. Det fremgår ikke, hvem der har skrevet i journalen. Siderne er unummererede.

Der er flere steder i journalen henvist til udgående og indgående e-mails, vedlagte papirer, bilag og svar. Sammenholdes journalnotaterne med sagens øvrige akter i såvel *korrespondancen* som *indstillinger, rapporter og vurderinger* fremgår det:

- at ikke alle dokumenter, der er henvist til i journalnotaterne, er vedlagt sagen, og
- at der i sagen foreligger brev, e-mail og andre dokumenter, der ikke er henvist til i journalnotaterne.

Sag nr. 7

Det fremsendte materiale er opdelt i:

- Stamkort
- Continuation (journal)
- Korrespondance
- Tests, råmateriale - noteringsark
- Indstillinger, rapporter, vurderinger

I *korrespondancen* er der e-mailkommunikation.

I *indstillinger, rapporter og vurderinger* er der en individuel handleplan, breve til forældrene, anmodning om specialundervisning, materiale til ansøgning om specialundervisning, erklæring fra Børne- og Ungdomspsykiatrisk Center Bispebjerg, pædagogisk, psykologisk vurdering, wisc test, skoleudtalelse januar 2011, henvisningsskema til børne- og ungdomspsykiatrien i Region Hovedstaden, dokument hvorpå der med håndskrift er skrevet "til K-konferensen 4.6.?", dokument dateret 5. oktober 2009, to indstillinger til pædagogisk psykologisk vurdering dateret i henholdsvis 2008 og 2009. Der er skrevet kopi med håndskrift på indstillingen fra 2008. Dokumenterne er ikke kontinuerligt datostemplet som indgående post eller stemplet som kopipost.

Journalen er håndskrevet, og af håndskriften fremgår det, at journalnotaterne er skrevet af den samme person. Journalen bærer overskriften "sagsforløb", og alle siderne er nummereret som side et. Journalen er fortløbende dateret, men bruger også henvisning til en måned. Den nederste del af journalen er på flere sider ulæselig på grund af kopiering.

Der er flere steder i journalen henvist til udgående og indgående e-mails, breve, modtagne rapporter, ansøgninger og modtagne dokumenter. Der er endvidere henvist til noter.

Sammenholdes journalnotaterne med sagens øvrige akter i såvel *korrespondancen* som *indstillinger, rapporter og vurderinger* fremgår det:

- at ikke alle dokumenter, der er henvist til i journalnotaterne, er vedlagt sagen, og
- at der i sagen foreligger breve, e-mails og andre dokumenter, der ikke er henvist til i journalnotaterne.

Sag nr. 8

Det fremsendte materiale er opdelt i:

- Stamkort
- Continuation (journal)
- Korrespondance
- Tests, råmateriale – noteringsark
- indstillinger, rapporter, vurderinger
- Diverse

I *korrespondancen* er der breve til og fra forældrene og indgående og udgående e-mailkorrespondance.

I *indstillinger, rapporter og vurderinger* er der en pædagogisk psykologisk vurdering, indstilling til specialundervisning datostemplet som indkommet post i september 2006, indstilling til pædagogisk, psykologisk vurdering datostemplet som indkommet post i december 2007 og brev til forældrene stemplet som kopi.

I *diverse* er der dagsorden for netværksmøde med håndskrevne notater på og et pædagogisk notat.

I *tests, råmateriale – noteringsark* er der ud over psykologfaglige tests håndskrevne notater, som fremstår dels som en opsummering af sagen og dels som løsrevne noter.

I *journalen* er der både en håndskrevet og en maskinskrevet journal. For begge journalerne gør det sig gældende, at notaterne er fortløbende dateret, men også bruger henvisning til en måned. Siderne er unummereret, og det fremgår ikke, hvem der har skrevet journalen.

Der er flere steder i journalen henvist til udgående og indgående e-mails, breve og modtagne dokumenter. Sammenholdes journalnotaterne med sagens øvrige akter i såvel *korrespondancen* og *indstillinger, rapporter og vurderinger* som *tests, råmateriale - noteringsark* fremgår det:

- at ikke alle dokumenter, der er henvist til i journalnotaterne, er vedlagt sagen, og
- at der i sagen foreligger breve, e-mails og andre dokumenter, der ikke er henvist til i journalnotaterne.

Sag nr. 9

Det fremsendte materiale er opdelt i:

- Stamkort
- Continuation (journal)
- Korrespondance
- Tests, råmateriale – noteringsark
- indstillinger, rapporter, vurderinger
- Diverse

I *korrespondancen* er der indgående og udgående e-mailkorrespondance. Flere af siderne er vanskelige at læse, da de fremstår som rystede.

I *indstillinger, rapporter og vurderinger* er der en udateret pædagogisk, psykologisk vurdering, et udateret dokument, hvorpå der med håndskrift er noteret ”forældrekommentarer til (navn her anonymiseret) ppv”, pædagogisk, psykologisk vurdering dateret januar 2011, afgørelse om specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand dateret april 2011, indstilling til pædagogisk, psykologisk vurdering som er stemplet som modtaget i november 2010, kvitteringsskrivelse dateret i november 2010 påstemplet kopi, og samtykkeerklæring stemplet som modtaget i november 2010.

I *tests, råmateriale – noteringsark* er der ud over psykologfaglige tests e-mail korrespondance som vedrører en anden borger og udtalelse fra speciallæge i børne- og ungdomspsykiatri.

I *diverse* er dagsorden for netværksmøde, håndskrevne notater fra netværksmøde, e-mail med håndskrevne notater og håndskrevne notater fra møde i marts 2011

Der er *journalnotater* for perioden 13. december 2010 til 10. juni 2011. Notaterne er datomæssigt fortløbende. Det fremgår ikke, hvem der har skrevet journalen.

Der er flere steder i journalen henvist til *korrespondance* og noteret "se under korrespondance". Dele af korrespondancen, som der er henvist til, findes hverken i hovedkategorien *korrespondance* eller sagens øvrige akter. Der er vedlagt et håndskrevet notat dateret i september 2009. Det fremgår ikke, hvem der har skrevet dette notat, men der står i øverste højre hjørne "fra (navn her anonymiseret)".

Derudover henvises der er flere steder i journalen til udgående og indgående e-mails og dokumenter, som er sendt. Sammenholdes journalnotaterne med sagens øvrige akter i såvel *korrespondance* og *indstillinger, rapporter og vurderinger, diverse* som *tests, råmateriale - noteringsark* fremgår det:

- at ikke alle dokumenter, der er henvist til i journalnotaterne, er vedlagt sagen, og
- at der i sagen foreligger breve, e-mails og andre dokumenter, der ikke er henvist til i journalnotaterne.

Sag nr. 10

Det fremsendte materiale er opdelt i:

- Stamkort
- Continuation (journal)
- Korrespondance
- Tests, råmateriale – noteringsark
- indstillinger, rapporter, vurderinger
- Diverse

I *korrespondancen* er der e-mailkorrespondance, dateret notat fra samtale med forældrene, og bekræftelse på indstilling dateret juli 2011 stemplet som kopi.

I *indstillinger, rapporter og vurderinger* er der pædagogisk, psykologisk vurdering stemplet som kopi og indstilling til pædagogisk, psykologisk støtte stemplet som modtaget. *Indstillinger, rapporter og vurderinger* er forsynet med en forside, hvor der er mulighed for at skrive dato, dokumentets type, og hvem der har udfærdiget dokumentet. Det fremgår af forsiden, at der ud over de ovennævnte dokumenter, skulle være et dokument mere. Dette dokument er der ikke.

I *diverse* er der e-mail korrespondance og brev med skolefaglig vurdering stemplet som kopi. *Diverse* er forsynet med en forside hvor der er mulighed for at skrive dato, dokumentets type, og hvem der, har udfærdiget dokumentet. Der er overensstemmelse mellem forsidens indhold, og de faktisk foreliggende dokumenter. Der er placeret en post-it på en af siderne i e-mailen, som medfører, at en del af dokumentet ikke kan læses på Borgerrådgiverens kopi.

I *journalen* er der fortløbende daterede notater for perioden maj til 5. juli 2011. Der bruges dog også henvisning til en måned. Det fremgår af nogle af notaterne, hvem der har skrevet dem.

Der er flere steder i journalen henvist til udgående og indgående e-mails. Sammenholdes journalnotaterne med sagens øvrige akter i såvel *korrespondance* som *diverse* fremgår det:

- at ikke alle dokumenter, der er henvist til i journalnotaterne, er vedlagt sagen, og
- at der i sagen foreligger breve, e-mails og andre dokumenter, der ikke er henvist til i journalnotaterne.

5.3.3 Vurdering af journaliseringssikkerheden

På baggrund af undersøgelsen af de 10 fremsendte sager må jeg konkludere, at PPR Område Indre by/Østerbro kun i beskedent omfang efterlever de gældende regler og vejledninger for journalisering af elektronisk kommunikation, herunder vejledningen "Retningslinjer for journalisering i Københavns Kommune".

Af vejledningen "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. Journaliseringen skal være entydig.

Jeg kan hertil tilføje, at i de tilfælde hvor der ikke anvendes et elektronisk journal eller ESDH-system i forvaltningen, må der stilles endog meget store krav til omhyggeligheden hos den sagsbehandler, som fører journalen i sagen, da al korrespondance, herunder elektronisk kommunikation, af betydning for sagen skal fremgå af journalen. Af journalen skal endvidere fremgå notat af alle væsentlige ekspeditioner i en sag, som ikke fremgår af sagens øvrige akter. Modtagelse eller afsendelse af en e-mail kan efter en konkret vurdering af indhold have karakter af en sådan væsentlig ekspedition.

PPR Område Indre by/Østerbro kan efter min vurdering ikke med journaliseringen i de 10 undersøgte sager leve op til hverken kommunens journaliseringsforskrifter eller de overordnede formål med journalisering og notater.

Jeg har herved lagt vægt på, at der i de undersøgte sager ikke er sket en systematisk journalisering af udgående og indgående dokumenter, herunder elektronisk kommunikation, da der i 8 ud af 10 af de undersøgte sager er uoverensstemmelser mellem sagens akter og de journalførte akter. Der er endvidere akter, som mangler sider, dele af akter som ikke kan læses på grund af forvaltningens håndtering af akterne, irrelevante dokumenter i sagerne, og endog sagsakter som vedrører andre borgere.

Jeg har endvidere lagt vægt på, at journalerne fremstår uens og sjuskede, idet det oftest ikke fremgår, hvem der har skrevet notaerne, at siderne i notaterne oftest ikke er nummererede eller forkert nummererede, at der er flere journaler, hvor notaterne ikke er fortløbende datomæssigt eller dateret alene med henvisning til en måned. Samtidig er der en del håndskrevne notater, som er skrevet med en svært læselig håndskrift. Formålet med notater tilsiger efter min opfattelse, at notater er fortløbende og dateres, og at de er udformet, så de er overskuelige og let læselige.

Endelig har jeg lagt vægt på, at PPR Område Indre by/Østerbros system med at kategorisere dokumenterne i kategorier ikke virker efter hensigten, da dele af det samme dokument kan findes i flere forskellige kategorier, og da der i flere tilfælde er flere kopier af det samme dokument i sagen, men i forskellige kategorier. Desuden virker det tilfældigt, hvordan dokumenterne kategoriseres, da der for eksempel findes e-mails i stort set alle andre kategorier end korrespondancekategorien.

Jeg finder både det generelle niveau for journaliseringssikkerheden og journaliseringssikkerheden ved elektronisk kommunikation meget kritisabelt, da det efter min vurdering samlet set ikke er muligt for myndigheden at have overblik over sagernes hidtidige sagsforløb, uden at være afhængig af den enkelte sagsbehandlers hukommelse. Det vil efter min vurdering også være vanskeligt at varetage borgernes partsrettigheder fyldestgørende ved eksempelvis aktindsigt med den foreliggende journaliseringssikkerhed.

Jeg henstiller til, at ledelsen i Børne- og Ungdomsforvaltningen iværksætter tiltag, som kan forbedre journaliseringssikkerheden i PPR Område Indre by/Østerbro. Jeg beder om orientering om, hvad Børne- og Ungdomsforvaltningen og PPR Område Indre by/Østerbro finder anledning til at foretage, på baggrund af min henstilling.

Børne- og Ungdomsforvaltningen har i forbindelse med høring om den foreløbige rapport i brev af 15. november 2013 oplyst, at forvaltningen kan bekræfte, at de faktuelle oplysninger er korrekte.

5.4 SUNDHEDS- OG OMSORGSFORVALTNINGEN

5.4.1 Retningslinjer for journalisering af elektronisk kommunikation og e-mailkorrespondance

Det fremgår af brev til mig af 3. november 2011 fra Sundheds- og Omsorgsforvaltningen, at forvaltningen for både papirsager og elektroniske sager anvender "Retningslinjer for journalisering i Københavns Kommune".

Det fremgår endvidere af brevet, at Sundheds- og Omsorgsforvaltningen har retningslinjer for journalisering af e-mails i eDoc-sager i "Journalinstruks 2009" og "Overordnet ramme for Post- og scanningsinstruks 2004".

Af "journalinstruks 2009" fremgår blandt andet følgende om journalisering af elektronisk kommunikation:

"Hvad skal jeg journalisere?"

Du skal altid journalisere indgående dokumenter, der knytter sig til en såkaldt 'forvaltningshandling' eller en verserende sag. Egenproducerede notater, øvrige notater, intern korrespondance og interne e-mails, der har betydning for sagen journaliseres også. Udover dette skal du også journalisere de udgående dokumenter uanset medie.

...

Hvornår journaliserer jeg?"

Journaliseringen er en del af sagsbehandlingen, og skal derfor foretages løbende. Dermed sikrer du, at sagen er ajour, så også andre kan se hvor langt sagen er i sagsbehandlingen. Det har naturligvis også betydning for aktindsigt i den pågældende sag. Vi anbefaler, at du indarbejder rutiner, der sikrer, at du altid får journaliseret dokumenterne så hurtigt som muligt, dvs. dagen efter modtagelse.

...

Hvornår journaliserer jeg mails?"

Mails er ind- og udgående dokumenter på linie med breve, fax'er o.lign. De kan også være interne dokumenter på linie med breve, fax og notater, når de er sendt mellem enhederne i forvaltningen eller mellem forvaltningerne i Københavns Kommune. De skal derfor også journaliseres. Mails er dog mange gange mindre formelle, og måske også mindre indholdsberende. Derfor skal du vurdere, om mailen har betydning for sagen. Der er f.eks. ikke grund til at journalisere mails, der f.eks. har indhold som 'mødet er rykket to timer', 'tak for dit svar' eller lignende. Vedhæftede filer skal registreres særskilt, hvis du skal kunne søge i selve filens indhold i eDoc. Når du gemmer en mail i eDoc bliver den automatisk gjort 'endelig' – uafhængigt af, om du har sendt den eller ej. Mails er ligesom almindelige breve og fax'er underlagt bestemmelserne om aktindsigt."

Af "Overordnet ramme for Post- og scanningsinstruks 2004" fremgår blandt andet følgende om behandling af e-post og andet elektronisk materiale:

"Behandling af E-post og andet elektronisk materiale

Stabene/ enhederne og medarbejderne modtager i stigende grad dokumenter elektronisk. Grundlæggende gælder det at det er indholdet der er afgørende for om et dokument skal journaliseres, IKKE mediet. Og det er som udgangspunkt altid modtageren der er ansvarlig for at dokumentet bliver journaliseret ifølge retningslinjerne for journalisering.

Følgende gælder for den elektroniske post:

- Dokumenter modtaget via central e-mail modtages i den centrale postfunktion og fordeles som den skannede post.
- Dokumenter modtaget direkte i medarbejdernes e-postkasse. Medarbejderen har ansvaret for at knytte disse til en sag og foretage den nødvendige registrering.
- Dokumenter modtaget som elektronisk fax skal knyttes til sager af den medarbejder, som modtager faxen.
- Dokumenter modtaget via diskette, CD-ROM el.lign. knyttes ligeledes til sagen af den medarbejder, som modtager dokumenterne.
- Dokumenter modtaget via Københavnerbasen sendes af medarbejderne i Københavnerinfo direkte til modtageren via e-post. Det er herefter modtagerens ansvar at foretage registrering af dokumentet.
- E-mail med vedhæftede dokumenter registreres af modtageren. Mail og dokumenter registreres på samme akt hvis de er sammenhørende. Hører de ikke sammen registreres de på relevante sager, eller som separate akter.
- E-mail til flere modtagere. Hvis der er flere modtagere på en E-mail, er der to muligheder. Såfremt der er tale om en eksisterende sag, er det den primære sagsbehandlers ansvar at registrere denne på sagen. Såfremt der er tale om en ny sag skal modtagerne koordinere hvem der opretter sagen på baggrund af henvendelsen.

Der henvises i øvrigt til forvaltningernes bestemmelser om håndtering af e-post i forbindelse med e-dag.”

Sundheds- og Omsorgsforvaltningen har ifølge ovenstående brev, ikke udarbejdet yderligere retningslinjer for journalisering af e-mails.

Der er udarbejdet en e-mailpolitik. Af denne fremgår følgende vedrørende journalisering af e-mails:

”E-mails, som indgår i behandlingen af en sag, skal journaliseres efter gældende regler for breve, telefonnotater og sagsbehandling. I centralforvaltningen anvendes eDoc, i resten af SUF, som endnu ikke har adgang til eDoc, sikres det ved en papirkopi i sagen.”

5.4.2 sager

Jeg har modtaget ni klagesager fra Sundheds- og Omsorgsforvaltningen, Lokalområdekortor Indre by/Østerbro.

Sundheds- og Omsorgsforvaltningen har i brev til mig af 3. november 2011 oplyst, at den *centrale forvaltning* benytter eDoc og journaliserer elektronisk, at den fremskudte del af den centrale forvaltning på *lokalområdekortorerne* fører papirjournal, og at *Visitationen* og *de lokale enheder* benytter det elektroniske system KOS som journal sammen med en papirjournal. KOS har ikke i den nuværende version mulighed for at håndtere indkommende breve og e-mails.

Sundheds- og Omsorgsforvaltningen har endvidere i brevet redegjort for, at elektronisk kommunikation vedrørende personfølsomme oplysninger mellem forvaltningen og praktiserende læger, hospitaler og apoteker i udstrakt grad sker via journalsystemet KOS og via korrespondancemeddelelser ved hjælp af de nationale MedCom standarder. Der benyttes ikke e-mails til denne kommunikation.

Sundheds- og Omsorgsforvaltningen har på KOS portalen på KKnet beskrevet KOS således:

”Københavns Omsorgs System (KOS) er et fælles, elektronisk Styrings- og dokumentationsværktøj, som Sundheds- og Omsorgsforvaltningen er i fuld gang med at indføre på ældreområdet.

KOS understøtter samarbejdet om kommunikationen mellem alle, som passer vores ældre – og KOS bidrager dermed til at skabe kontinuitet, sammenhæng og ensartethed i omsorgen.

...

Kernen i KOS er en fælles tværfaglig journal, hvor alle medarbejdere har adgang til information om ældre borgere som modtager hjælp”.

Det er oplyst fra Sundheds- og Omsorgsforvaltningen, at KOS er endeligt implementeret i hele Sundheds- og Omsorgsforvaltningen.

Det fremgår af brochuren ”Den elektroniske korrespondancemeddelelse – en vejledning til kommunerne”, som er udarbejdet af MedCom (det danske sundhedsdatanet) i maj 2009, at en korrespondancemeddelelse kan defineres således:

”Korrespondancemeddelelsen er en klinisk e-mail, der anvendes til sikker kommunikation af patienthenførbare informationer af ’ad hoc’-karakter. Der er tale om kommunikation af tekstbaserede forespørgsler og meddelelser mellem de involverede parter. Korrespondancemeddelelsen udveksles på det lukkede, landsdækkende netværk, Sundhedsdatanettet. Kommunikation foregår mellem fagsystemer. Al dokumentation er samlet i ét fagsystem og ligger derfor ikke spredt mellem flere systemer eller i personlige mailbokse. Kommunikation bliver dokumenteret her og nu for eksempel i kommunens EOJ-system eller lægens system.”

Det er vedrørende sagerne fra Lokalområdekortor Indre by/Østerbro oplyst, at:

”De klagesager, der vedrører myndighedsafgørelser indeholder en tjekliste, der tjener som sagens journalark. Øvrige sager indeholder ikke journalark. Ingen af sagstyperne indeholder oversigter over akterne”.

Sag nr. 1

Borgerrådgiveren har modtaget kopi af to dokumenter i form af:

- En e-mail fra borger dateret den 25. maj 2010 og
- Svarebrev til borger dateret den 7. juni 2010

Sagen har ikke karakter af en klagesag, hvorfor der hverken foreligger journaloptegnelser eller oversigt over dokumenterne.

Sag nr. 2

Borgerrådgiveren har modtaget kopi af fem dokumenter i form af:

- to e-mails fra borger dateret den 25. marts 2010
- Brev af 10. maj 2010 til borger fra Borgerrådgiveren
- Svarebrev til borger dateret den 21. maj 2010
- Dokument med borgers e-mail af 26. maj 2010, og svar fra forvaltningen af samme dato.

Sagen har ikke karakter af en klagesag, hvorfor der hverken foreligger journaloptegnelser eller oversigt over dokumenterne.

Sag nr. 3

Borgerrådgiveren har modtaget kopi af tre dokumenter i form af:

- Dokument med e-mail fra borger dateret den 4. marts 2011, e-mail af 7. marts 2011 med videresendelse fra fællespostkasse, og e-mail af 9. marts 2011 med anmodning om arkivering
- Dokument med e-mail fra borger dateret den 4. marts 2011, e-mail af 9. marts 2011 med svar til borger, og e-mail af 9. marts 2011 om at besvaret
- Skema til indberetning af klager

Sagen er ikke en klage over en myndighedsafgørelse, hvorfor der ikke foreligger journaloptegnelser eller oversigt over dokumenterne.

Sag nr. 4

Borgerrådgiveren har modtaget kopi af otte dokumenter i form af:

- Visitationsskema til ældrebolig underskrevet 27. oktober 2010
- Klage fra borger af 15. november 2010
- Skema til indberetning af klager
- E-mail fra borgers pårørende af 9. januar 2011 med vedhæftet speciallægeerklæring
- Afgørelse fra Det Sociale Nævn af 20. april 2011
- Skema til indberetning af afgørelse fra ekstern klagemyndighed dateret den 3. maj 2011
- Check-liste ved skriftlige klager i visitationen

Da der er tale om en klagesag, tjener check-listen ifølge oplysninger fra Sundheds- og Omsorgsforvaltningen som journal.

Af check-listen fremgår det, at følgende dokumenter foreligger i sagen:

- Klage modtaget den 23. november
- Kvitteringsbrev af 27. november
- Klagesvar af 27. november
- Afgørelse indberettet 27. november
- Check-liste
- Klagen videresendt til Det Sociale Nævn
- Afgørelse fra Det Sociale Nævn af 26. april 2011
- Afgørelse indberettet 3. maj

Ved en sammenligning mellem de af Borgerrådgiveren modtagne dokumenter, og de dokumenter der fremgår af check-listen, gør følgende sig gældende:

- Check-listen henviser alene til dokumenter, som er en del af klageprocessen
- Der er dokumenter, som fremgår af check-listen, som ikke foreligger i det materiale, som Borgerrådgiveren har modtaget
- Der er dokumenter, som Borgerrådgiveren har modtaget, som vedrører klagesagen, herunder elektronisk modtaget post, som ikke fremgår af check-listen.

Sag nr. 5

Borgerrådgiveren har modtaget kopi af otte dokumenter i form af:

- Notat af 26. maj 2011 fra visitator
- Brev af 26. maj 2011 fra Borgerrådgiveren
- Referatark af 26. maj 2011 fra Borgerrådgiveren
- E-mail af 26. maj 2011 fra Borgerrådgiveren med to vedhæftede filer
- Brev til borger af 1. juni 2011
- Orientering til Borgerrådgiveren om svar til borger af 1. juni 2011
- Skema til indberetning af klager
- Check-liste ved skriftlige klager i visitationen

Da der er tale om en klagesag, tjener check-listen ifølge oplysninger fra Sundheds- og Omsorgsforvaltningen som journal.

Af check-listen fremgår det, at følgende dokumenter foreligger i sagen:

- Klage modtaget den 26. maj
- Klagesvar af 1. juni
- Afgørelse indberettet 3. juni
- Check-liste
- Klagen videresendt til Det Sociale Nævn den 3. juni

Ved en sammenligning mellem de af Borgerrådgiveren modtagne dokumenter og de dokumenter der fremgår af check-listen, gør følgende sig gældende:

- Check-listen henviser alene til dokumenter, som er en del af klageprocessen
- Der er dokumenter, som fremgår af check-listen, som ikke foreligger i det materiale, som Borgerrådgiveren har modtaget.

Sag nr. 6

Borgerrådgiveren har modtaget kopi af seks dokumenter i form af:

- E-mail af 13. april 2011 med vedhæftet klage over afgørelse
- Skema til indberetning af klager af 13. april 2011
- Brev af 14. april 2011 med anmodning om fuldmagt
- Fuldmagt af 16. april 2011. Det fremgår af dokumentet at det er sendt som e-mail.
- Svarbrev af 19. april 2011
- check-liste ved skriftlige klager i visitationen

Da der er tale om en klagesag, tjener check-listen ifølge oplysninger fra Sundheds- og Omsorgsforvaltningen som journal.

Af check-listen fremgår det, at følgende dokumenter foreligger i sagen:

- Klage modtaget den 13. april
- Kvitteringsbrev af 14. april
- Samtykke af 16. april
- Klagesvar af 19. april
- Afgørelse indberettet 20. april
- Check-liste
- Klagen videresendt til Det Sociale Nævn

Ved en sammenligning mellem de af Borgerrådgiveren modtagne dokumenter, og de dokumenter der fremgår af check-listen, gør følgende sig gældende:

- Check-listen henviser alene til dokumenter, som er en del af klageprocessen
- Der er dokumenter, som fremgår af check-listen, som ikke foreligger i det materiale, som Borgerrådgiveren har modtaget.

Sag nr. 7

Borgerrådgiveren har modtaget kopi af seks dokumenter i form af:

- Notat fra visitator af 18. og 23. marts 2011 om afgørelse og mundtlig klage
- Indberetning af klager af 23. marts 2011
- Svarbrev af 30. marts 2011 til borger

- E-mail af 13. april 2011 med vedhæftet klage
- Brev af 14. april 2011 til borger
- Check-liste ved skriftlige klager i visitationen

Da der er tale om en klagesag, tjener check-listen ifølge oplysninger fra Sundheds- og Omsorgsforvaltningen som journal.

Af check-listen fremgår det, at følgende dokumenter foreligger i sagen:

- Klage modtaget den 15. august
- Klagesvar af 2. september
- Afgørelse indberettet I
- Check-liste
- Klage videresendt til Det Sociale Nævn

Ved en sammenligning mellem de af Borgerrådgiveren modtagne dokumenter, og de dokumenter, der fremgår af check-listen, gør følgende sig gældende:

- Check-listen henviser alene til dokumenter, som er en del af klageprocessen
- Datoer på de modtagne dokumenter og check-liste ikke stemmer overens, og
- Det er derfor ikke muligt at afgøre, om der er overensstemmelse mellem de modtagne dokumenter og check-listen
- Der er dokumenter, som Borgerrådgiveren har modtaget, som vedrører klagesagen, som ikke fremgår af check-listen.

Sag nr. 8

Borgerrådgiveren har modtaget kopi af 13 dokumenter i form af:

- Vurdering dateret den 27. april 2010
- Afgørelse af 27. april 2010
- Notat af 27. april 2010 fra visitator om revurdering
- Notat af 19. maj 2010 fra visitator
- Klage af 24. maj 2010
- Skema til brug ved sagsbehandlingen i klagerådet vedrørende personlig og praktisk hjælp af 24. maj 2010
- Kvittering klagerådssag af 28. maj 2010
- Notat af 3. juni 2010 fra visitator
- Telefaxforside og kvittering for at telefax er afsendt
- Afgørelse klagerådssag af 15. juli 2010
- Stamark
- Check-liste ved klager via klagerådet
- Skema til indberetning af klager

Da der er tale om en klagesag, tjener check-listen ifølge oplysninger fra Sundheds- og Omsorgsforvaltningen som journal.

Af check-listen fremgår det, at følgende dokumenter foreligger i sagen:

- Klage modtaget pr. e-mail af 3. juni
- Klagesvar til klagerådet af 3. juni
- Klagerådets afgørelse af 12. juli
- Klagesvar til borger af 15. juli
- Klagesvar til klagerådet
- Klagerådets afgørelse indberettet den 15. juli
- Check-liste

Ved en sammenligning mellem de af Borgerrådgiveren modtagne dokumenter, og de dokumenter der fremgår af check-listen, gør følgende sig gældende:

- Check-listen henviser alene til dokumenter, som er en del af klageprocessen
- Der er dokumenter, som fremgår af check-listen, som ikke foreligger i det materiale, som Borgerrådgiveren har modtaget
- Der er dokumenter, som Borgerrådgiveren har modtaget, som vedrører klagesagen, som ikke fremgår af check-listen.

Sag nr. 9

Borgerrådgiveren har modtaget kopi af tre dokumenter i form af:

- E-mail fra borger dateret den 7. september 2011
- Brev af 27. september 2011 med svar til borger
- Skema til indberetning af klager

Sagen er ikke en klage over en myndighedsafgørelse, hvorfor der ikke foreligger journaloptegnelser eller oversigt over dokumenterne.

5.4.3 Vurdering af journaliseringssikkerheden

Efter en gennemgang af sagerne fra Lokalområdekantor Indre by/Østerbro kan jeg konkludere, at Lokalområdekantor Indre by/Østerbro kun i beskedent omfang efterlever gældende regler og retningslinjer for journalisering af elektronisk kommunikation, herunder vejledningen "Retningslinjer for journalisering i Københavns Kommune".

Sundheds- og Omsorgsforvaltningen har som nævnt ovenfor oplyst, at Lokalområdekantor Indre by/Østerbro fører papirjournaler, og at der ved klagesager, som indeholder myndighedsafgørelser, føres en check-liste, der tjener som journalark. Det er endvidere oplyst, at visitatorer og de lokale enheder benytter KOS som journal og papirjournal.

Jeg har gennemgået ni sager fra Lokalområdekantor Indre by/Østerbro, hvoraf de fem af sagerne indeholdt en check-liste.

Jeg kan efter gennemgang af de fem sager, der indeholdt en check-liste, konstatere, at check-listen ikke kan stå alene som dokumentation i sagerne, da den alene vedrører klagesagen, og for eksempel ikke indeholder dokumenter i form af den afgørelse, der klages over. Check-listen giver mulighed for afkrydsning i en række felter, som angiver sagsskridt, samt mulighed for at anføre dato. Check-listen er derfor både ufleksibel og unuanceret, og giver ikke mulighed for at beskrive sagsskridt eller hændelser, som afviger fra normalen.

Jeg har herved lagt vægt på, at der i de fem sager, som jeg har undersøgt, var store uoverensstemmelser mellem det fremsendte materiale og check-listen i form af:

- Dokumenter, som fremgår af check-listen, men ikke foreligger i det materiale, som Borgerrådgiveren har modtaget og
- Dokumenter, som Borgerrådgiveren har modtaget, som vedrører klagesagen, herunder elektronisk modtaget post, som ikke fremgår af check-listen.

Jeg skal bemærke, at der i enkelte sager foreligger elektroniske journalnotater fra visitationen. Jeg formoder, at disse notater er lavet i KOS journalsystem. Journalnotaterne består alene af et enkelt eller to notater og giver ikke et samlet billede af de væsentlige ekspeditioner i sagen, som ikke fremgår af brevvækslingen eller af de øvrige dokumenter i sagen. Disse journalnotater ændrer derfor ikke ved min vurdering af, at check-listen ikke kan stå alene som dokumentation og ikke virker formålstjenlig som eneste dokumentation for sagens forløb.

Der foreligger ikke andre former for journaler i disse fem sager. Jeg skal bemærke, at al korrespondance, herunder elektronisk kommunikation, af betydning for sagen skal fremgå af journalen. Af journalen skal endvidere fremgå notat af alle væsentlige ekspeditioner i en sag, som ikke fremgår af sagens akter. Modtagelse eller afsendelse af en e-mail kan efter en konkret vurdering af indhold have karakter af en sådan væsentlig ekspedition.

I de resterende fire sager er det ikke muligt at undersøge journaliseringssikkerheden, da der hverken foreligger check-liste, notater fra visitator i KOS, papirjournal eller oversigt over sagens dokumenter. Lokalområdekantor Indre by/Østerbro vil således, efter min vurdering, få overordentlig svært ved blandt andet at identificere dokumenter og at sikre en effektiv kontrol med sagsbehandlingen.

Jeg finder det meget kritisabelt, at der i Lokalområdekantor Indre by/Østerbro ikke sker overholdelse af hverken "retningslinjer for journalisering i Københavns Kommune", egne udarbejdede retningslinjer for journalisering, eller de overordnede formål med journalisering og notater i et sådant omfang, at de forpligtelser, som kan udledes af journaliseringspligten, herunder at imødekomme en borgers anmodning om aktindsigt fyldestgørende og at opfylde principperne om god forvaltningsskik, kan overholdes.

Jeg henstiller til, at ledelsen i Sundheds- og Omsorgsforvaltningen iværksætter tiltag, som kan forbedre journaliseringssikkerheden i Lokalområdekantor Indre by/Østerbro. Jeg beder om orientering om, hvad Sundheds- og Omsorgsforvaltningen og Lokalområdekantor Indre by/Østerbro finder anledning til at foretage på baggrund af min henstilling.

Sundheds- og Omsorgsforvaltningen har i forbindelse med høring om den foreløbige rapport i brev af 28. februar 2014 oplyst følgende:

"Sundheds- og Omsorgsforvaltningen kan supplerende til side 47 [her side 51] om e-mail politik oplyse, at forvaltningen har implementeret et nyt elektronisk omsorgssystem 'KOS2', der giver mulighed for fuld elektronisk sagsbehandling i borgersager. Forvaltningen kan således oplyse, at dokumenter der er relevante for en sag, og som modtages lokalt, i dag journaliseres og dermed gemmes elektronisk i KOS2.

Forvaltningen har tidligere oplyst, at klagesager, der vedrører myndighedsafgørelser, indeholder en tjekliste, der tjener som sagens journalark. (Side 48) [her side 51] Det skal hertil oplyses, at forvaltningen beklageligvis ikke har beskrevet dette korrekt, da tjeklisten ikke er et egentligt journalark, men alene en tjekliste for sagsbehandleren.

Tjeklisten indeholder eksempler på mulige nødvendige hændelser og aktstykker, som en sagsbehandler i hvert fald skal være opmærksom på, og som kan være relevante i besvarelsen af klagen. Det vil sige, at tjeklisten er et forslag til en procedureliste over hvilke trin, der kan blive relevante under sagsbehandlingen. Alle tjekpunkter vil ikke altid skulle udfyldes, da alle tjekpunkter ikke altid vil være relevante. Tjeklisten er således et værktøj, der skal sikre at sagsbehandleren ikke overser eller 'glemmer' en handling af relevans for behandlingen af den modtagne klage. Tjeklisten er reelt et retningsgivende værktøj eller administrativ huskeliste. Der kan således godt foreligge dokumenter i sagen, som ikke er opført på den fortrykte tjekliste.

Forvaltningen må medgive, at tjeklisten ikke fungerede som et journalark. Klagesagerne fungerede i papirform uden et egentligt journalark som et supplement til borgerens journal i KOS, hvor der på daværende tidspunkt ikke som i dag var mulighed for fuld elektronisk sagsbehandling.

(...)

Forvaltningen kan endvidere oplyse, at det er lokalområdekantorets opfattelse, at alle indkomne papirakter i de i rapporten behandlede sager er journaliseret, ligesom e-mail er overført til borgernes sager."

Sundheds- og Omsorgsforvaltningen har endvidere i brev af 28. februar 2014 vedlagt den arbejdsgangsbeskrivelse for behandling af klagesager som aktuelt benyttes.

Endelig har Sundheds- og Omsorgsforvaltningen i brev af 28. februar 2014 henvist til links til forvaltningens vejledninger og retningslinjer til sagsbehandling i KOS2.

Jeg har noteret mig Sundheds- og Omsorgsforvaltningens bemærkninger om, at det fra forvaltningen tidligere oplyste om at tjeklisten fungerer som journalark i klagesager ikke er korrekt, og at tjeklisten alene har fungeret som et værktøj for sagsbehandleren.

Jeg har videre noteret mig, at tjeklistens status som et værktøj for sagsbehandleren medfører, at der kan foreligge dokumenter i sagen, som ikke er opført på tjeklisten.

Jeg har videre noteret mig, at Sundheds- og Omsorgsforvaltningens bemærkninger om at klagesagerne fungerede i papirform uden et egentligt journalark som supplement til borgerens journal i KOS.

Endelig har jeg noteret mig, Sundheds- og Omsorgsforvaltningens bemærkninger om at Sundheds- og Omsorgsforvaltningen har implementeret et nyt elektronisk omsorgssystem, som giver mulighed for fuld elektronisk sagsbehandling i borgersager.

Jeg skal bemærke, at bemærkningerne fra Sundheds- og Omsorgsforvaltningen i brev af 28. februar 2014 ikke giver mig anledning til at ændre min vurdering af at journaliseringssikkerheden i Sundheds- og Omsorgsforvaltningen, på det tidspunkt hvor undersøgelsen blev iværksat, ikke var tilfredsstillende.

Jeg har herved lagt vægt på, at det som en konsekvens af Sundheds- og Omsorgsforvaltningens bemærkninger om at der ikke var tilknyttet sagerne et egentligt journalark, må konkluderes, at det ikke er muligt at undersøge journaliseringssikkerheden i Sundheds- og Omsorgsforvaltningen nærmere. Dette må anses for bekymrende dels for borgerens partsrettigheder og forvaltningens sagsbehandlingsmæssige pligter og dels for borgerens retssikkerhed.

Jeg skal dog endvidere bemærke, at jeg finder det befordrende for overholdelse af borgernes partsrettigheder og retssikkerhed at Sundheds- og Omsorgsforvaltningen har implementeret et elektronisk sagsbehandlingssystem. Sundheds- og Omsorgsforvaltningen bedes på baggrund af dette tiltag se bort fra min anmodning om at blive orienteret om hvad mine bemærkninger giver anledning til.

5.5 SOCIALFORVALTNINGEN

5.5.1 Retningslinjer for journalisering af elektronisk kommunikation og e-mailkorrespondance

Socialforvaltningen skrev i brev af 16. november 2011 til mig at:

”Socialforvaltningen har på SOF-kknet retningslinjer for, hvornår og hvordan medarbejdere kan kommunikere elektronisk med borgere, private, herunder virksomheder, og offentlige myndigheder.”

Jeg har sammen med brevet modtaget udskrift fra KKnet vedrørende:

- Sikker e-mail – super nemt og stensikkert!
- Sådan sender og modtager du en sikker e-mail
- Særligt om kommunikation med borgere via e-mail
- Sikre postkasser og e-mail adresser i SOF
- Pixi vejledning
- Få tjek på tekniske ord og betegnelser
- Vejledning til e-mailboksansvarlige

- E-mailboksansvarlig i SOF
- Teknikken bag sikker e-mail

Jeg har sammen med brevet endvidere modtaget udskrift af:

- Retningslinjer for journalisering i Københavns Kommune
- Københavns Kommunes e-mail og internetpolitik
- Håndbog i Socialforvaltningen om blandt andet sagers førelse

Forvaltningen har særligt fremhævet, at det fremgår af ovenstående, ”at der altid løbende i journalen skal registreres henvendelser, ydelser og afgørelser”, ”at der skrives i journalen samtidig med modtagelse af oplysningen eller i umiddelbar forlængelse heraf” og ”at god journaliseringspraksis er afgørende for at sikre et godt grundlag for sagsbehandlingen”.

Endelig er det i brevet oplyst, at:

”forvaltningen skelner ikke mellem papir- og elektronisk kommunikation i relation til journalisering af henvendelser og afgørelser i sagen”.

5.5.2 sager

Jeg har modtaget 10 sager om merudgifter til handicappede børn og tabt arbejdsfortjeneste til forældre med handicappede børn fra Handicapcenter København.

I brev af 16. november 2011 fra Socialforvaltningen er det oplyst, at *centralforvaltningen* journaliserer elektronisk kommunikation i eDoc, at *myndighedscentre* journaliserer elektronisk kommunikation med borgerne i forvaltningens elektroniske journal I KMD sag, mens elektronisk kommunikation med andre end borgerne journaliseres i eDoc. Modtagne og afsendte e-mails printes ud, og lægges ind i papirsagen.

Sag nr. 1

I papirsagen, som er modtaget, foreligger der følgende e-mails:

- E-mail af 11. august 2011. Notat herom findes i journalen den 18. august 2011. Det fremgår af journalen, at der er tale om et brev. Det fremgår af journalnotat af 6. september 2011, at der er sendt e-mail med kvittering for modtagelse af e-mail. Denne foreligger ikke i papirsagen.
- E-mail af 24. marts 2010. Notat herom findes i journalen den 25. marts 2010.
- E-mail af 22. maj 2009. Indholdet af e-mail fremgår af journalnotat af samme dato, men det fremgår ikke, at der er kommunikeret med e-mail, eller at der er modtaget svar fra modtageren af e-mailen samme dag.
- E-mail af 3. december 2008. Notat herom findes i journalen den samme dato.
- E-mail af 17. november 2008. Notat herom findes i journalen den samme dato. Svar fra modtageren ved e-mail af 3. december 2008 findes ikke i sagen. Indholdet i svaret er dog videreførelset ved ovenstående e-mail af 3. december 2008.
- E-mail af 6. november 2008. Notat herom findes i journalen den 10. november 2008. Der foreligger svar med e-mail fra modtageren af 6. november 2008, men denne er ikke journaliseret.

Af journalen fremgår yderligere fire indgående og udgående e-mails, som ikke foreligger i papirsagen.

Da det ikke konsekvent fremgår af journalen, hvornår der anvendes elektronisk kommunikation, er der ved denne optælling kun indgået henvendelser, hvor det fremgår af journalen, at der er anvendt elektronisk kommunikation.

Sag nr. 2

I papirsagen, som er modtaget, foreligger der følgende e-mails:

- E-mail af 21. januar 2010 fra borger med efterfølgende svar af 25. og 26. januar 2010. Notat herom findes i journalen den 26. januar 2010.
- E-mail af 2. maj 2010. Notat herom findes i journalen den 5. maj 2010.
- E-mail af 21. september 2010 fra borger. Notat om at der er modtaget e-mail den 21. september 2010 findes i journalnotat af 14. oktober 2010.
- E-mail af 30. december 2010 fra borger. Der foreligger ikke journalnotat vedrørende denne e-mail.
- E-mail af 29. januar 2011 fra borger og efterfølgende videresendelse af 31. januar 2011. Notat herom findes i journalen den 3. februar 2011.
- E-mail af 13. august 2011 fra borger. Der foreligger ikke journalnotat vedrørende denne e-mail.
- E-mail af 22. august 2011 fra borgeren, og efterfølgende videresendelse af e-mail af 24. august 2011. Notat herom findes i journalen den 25. august 2011.
- E-mail af 8. september 2011 fra borger. Notat herom findes i journalen den 9. september 2011.
- E-mail af 9. oktober 2009 fra borger. Der foreligger ikke journalnotat vedrørende denne e-mail.

Af journalen fremgår yderligere 132 indgående og udgående e-mails for perioden, som ikke foreligger i papirsagen. En stor del af e-mailkorrespondancen er gengivet i journalen. Nogle af disse e-mails har dog haft vedhæftet filer, hvis indhold ikke fremgår af det referat af e-mailen, som findes i journalen. Endvidere fremgår det ikke af journalen, hvornår e-mails er afsendt og modtaget.

Da det i den sidste del af journalen ikke konsekvent fremgår, hvornår der anvendes elektronisk kommunikation, er der ved denne optælling kun indgået henvendelser, hvor det fremgår af journalen, at der er anvendt elektronisk kommunikation.

Sag nr. 3

I papirsagen, som er modtaget, foreligger der følgende e-mails:

- E-mail af 2. juni 2009 fra borger, intern videresendelse af samme dato, to svar fra forvaltningen og yderligere et svar fra borger. Notat om e-mailkorrespondancen findes i journalnotater af 2. juni 2009.
- E-mail af 25. juni 2009 fra borger. Notat herom findes i journalen den 25. juni 2009
- E-mail af 26. juni 2009 fra forvaltningen og svar fra borger af 28. juni 2009. Notat herom findes i journalen den 26. og 28. juni 2009.
- E-mail af 1. juli 2009 fra forvaltningen. Notat herom findes i journalen den 30. juni 2009.
- 3 e-mails af 2. juli 2009 fra borger. Notat herom findes i journalen den 2. juli 2009
- E-mail af 3. juli 2009 fra forvaltningen, svar fra borger af samme dato, svar fra forvaltningen af 6. juli 2009. Der foreligger ikke journalnotat vedrørende denne e-mailkorrespondance.
- E-mail af 1. september 2009 fra borger og svar af samme dato fra forvaltningen. Notat herom findes i journalen den 1. september 2009.
- E-mail af 15. september 2009 fra borger, to svar fra forvaltningen, og yderligere et svar fra borger. Der foreligger ikke journalnotat vedrørende denne e-mailkorrespondance.
- E-mail af 22. oktober 2009 fra borger. Der foreligger ikke journalnotat vedrørende denne e-mail.
- E-mail af 30. oktober 2009 fra borger. Notat herom findes i journalen den 30. november 2009.
- E-mail af 2. november 2009 fra borger. Notat herom findes i journalen den 2. november 2009.
- E-mail af 15. november 2009 fra borger og svar af 16. november 2009. Notat herom findes i journalen den 16. november 2009.
- E-mail af 6. januar 2010 fra borger, svar af 12. januar 2010 fra forvaltningen, tre svar fra borger af 13. januar 2010, og to svar fra forvaltningen af samme dato. Notat om e-mailkorrespondancen findes i journalen den 12. og 13. januar 2010.

- E-mail af 26. januar 2010 til borger. Notat herom findes i journalen den 26. januar 2010. Af journalen fremgår det endvidere, at der samme dato er sendt e-mail til visitator. Denne e-mail foreligger ikke i papirsagen.
- E-mail af 1. marts 2010 fra borger og svar af samme dato fra forvaltningen. Notat herom findes i journalen den 1. marts 2010.
- E-mail af 16. april 2010 fra borger. Der foreligger ikke journalnotat vedrørende denne e-mail.
- E-mail af 12. maj 2010 fra borger. Der foreligger ikke journalnotat vedrørende denne e-mail.
- E-mail af 2. september 2010 fra borger, svar fra forvaltningen af 7. september 2010, 2 svar fra borger af samme dato og yderligere 1 svar fra forvaltningen af samme dato. Der foreligger ikke journalnotat vedrørende denne e-mail korrespondance.
- E-mail af 3. januar 2011 fra borger. Notat herom findes i journalen den 6. januar 2011.
- E-mail af 14. februar 2011 fra borger. Notat herom findes i journalen den 24. februar 2011. Det fremgår af journalnotatet, at henvendelsen er sket ved e-mail af 15. februar 2011.
- E-mail af 5. april 2011 fra borger. Der foreligger ikke journalnotat vedrørende denne e-mail.
- E-mail af 8. april 2011 fra forvaltningen. Der foreligger ikke journalnotat vedrørende denne e-mail.
- E-mail af 5. juli 2011 fra borger med interne videresendelser af 6. juli 2011. Notat herom findes i journalen den 21. juli 2011. Det fremgår af journalnotat, at henvendelse fra borger er sket ved brev af 6. juli 2011.
- E-mail af 1. september 2011 fra borger. Notat herom findes i journalen den 1. september 2011.
- E-mail af 2. september 2011 fra borger. Notat herom findes i journalen den 12. september 2011.
- E-mail af 4. oktober 2011 fra borger. Notat herom findes i journalen den 4. oktober 2011.

Der foreligger desuden en stor mængde e-mails fra 2008 og begyndelsen af 2009 i papirsagen. Det har ikke været muligt for Borgerrådgiveren at undersøge journaliseringssikkerheden vedrørende disse e-mails, da der alene for Borgerrådgiveren foreligger journal for perioden juni 2009 til oktober 2011.

I sagen foreligger der sagsakter vedrørende et andet barn.

Af journalen fremgår yderligere 17 indgående og udgående e-mails for perioden, som ikke foreligger i papirsagen. En stor del af e-mailkorrespondancen er gengivet i journalen. Det fremgår ikke af journalen, hvornår e-mails er afsendt og modtaget.

Da det ikke konsekvent fremgår af journalen, hvornår der anvendes elektronisk kommunikation, er der ved denne optælling kun indgået henvendelser, hvor det fremgår af journalen, at der er anvendt elektronisk kommunikation.

Sag nr. 4

I papirsagen, som er modtaget, foreligger der følgende e-mails:

- Elektronisk ansøgning om merudgifter af 4. august 2011. Det fremgår af e-mailen som er modtaget hos forvaltningen i forbindelse med ansøgningen, at ansøgningen er vedhæftet. Det fremgår af notat af den 4. august 2011, at ansøgning er modtaget.

Det fremgår ikke af notat af den 4. august 2011, at ansøgningen er modtaget elektronisk, og der ses ikke i papirsagen at foreligge en kopi af det elektronisk fremsendte ansøgningsskema.

Sag nr. 5

I papirsagen, som er modtaget, foreligger der følgende e-mails:

- E-mail af 2. december 2005 fra forvaltningen. Der foreligger ikke journalnotat vedrørende denne e-mail.
- E-mail af 28. april 2006 fra borger, svar af 2. maj 2006 fra forvaltningen, og svar af 3. maj 2006 fra borger. Notat herom findes i journalen den 9. maj 2006. Det er dog ikke anført i journalen, at oplysninger er modtaget ved e-mail fra borger, og der er henvist til, at oplysningerne er modtaget fra borger den 25. april 2006.
- E-mail af 1. juni 2006 fra forvaltningen og svar af samme dato. Notat herom findes i journalen den 1. juni 2006.
- E-mail af 26. juni 2006. Notat herom findes i journalen den 26. juni 2006. Det er dog ikke anført i journalen, at oplysninger er modtaget ved e-mail fra borger.
- E-mail af 27. juli 2006 fra borger. Der foreligger ikke journalnotat vedrørende denne e-mail.
- E-mail af 1. november 2006 fra borger. Der foreligger ikke journalnotat vedrørende denne e-mail.
- E-mail af 13. februar 2007 fra borger, to svar fra forvaltningen af samme dato, og yderligere to svar fra borger af samme dato. Der foreligger ikke journalnotat vedrørende denne e-mail korrespondance.
- E-mail af 24. april 2007 fra borger. Notat herom findes i journalen den 29. maj 2007.
- E-mail af 22. februar 2008 fra borger. Der foreligger ikke journalnotat vedrørende denne e-mail.
- E-mail af 15. maj 2008 fra borger. Notat herom findes i journalen den 19. maj 2008. Det fremgår dog ikke af notat, hvilken dato e-mailen er modtaget, og hvad vedhæftet dokument indeholder.
- E-mail af 24. juni 2009 fra borger, og intern videresendelse af samme dato, svar fra forvaltningen den 24. juni og svar fra borger af 26. juni 2009. Notat herom findes i journalen den 24. juni 2009.
- E-mail af 18. oktober 2009 fra borger og intern videresendelse af 19. oktober 2009. Der foreligger ikke journalnotat vedrørende denne e-mail.
- E-mail af 4. december 2009 fra borger og intern videresendelse af samme dato. Der foreligger ikke journalnotat vedrørende denne e-mail.
- E-mail af 11. maj 2010 fra borger. Der foreligger ikke journalnotat vedrørende denne e-mail.
- E-mail af 3. august 2011 fra borger. Notat herom findes i journalen den 4. august 2011. Ifølge journalnotat er e-mail besvaret samme dato. Denne e-mail foreligger ikke i papirsagen.

Der foreligger desuden en enkelt e-mail fra 2004 i papirsagen samt en journal fra en anden kommune. Disse stammer fra ophold i en anden kommune, hvorfor journaliseringssikkerheden ikke er vurderet i disse sager.

Af journalen fremgår yderligere 15 indgående og udgående e-mails for perioden, som ikke foreligger i papirsagen. Det fremgår ikke af journalen, hvornår e-mails er afsendt og modtaget.

Da det ikke konsekvent fremgår af journalen, hvornår der anvendes elektronisk kommunikation, er der ved denne optælling kun indgået henvendelser, hvor det fremgår af journalen, at der er anvendt elektronisk kommunikation.

Sag nr. 6

I papirsagen, som er modtaget, foreligger der følgende e-mails:

- E-mail af 27. september 2010 fra borger. Der foreligger ikke journalnotat vedrørende denne e-mail.
- E-mail af 7. oktober 2010 til forvaltningen. Notat herom findes i journalen den 12. oktober 2010.
- E-mail af 26. januar 2011 fra borger, svar af samme dato og yderligere et svar fra borger af samme dato. Der foreligger ikke journalnotat vedrørende denne e-mail.

- E-mail af 28. marts 2011 fra borger, seks svar fra forvaltningen og fem yderligere svar fra borger. Notat herom findes i journalen den 28. marts 2011.
- E-mail af 31. marts 2011 med kvittering for henvendelse og videresendelse af 2. maj 2011 fra borger. Der foreligger ikke journalnotat vedrørende denne e-mail.
- E-mail af 31. marts 2011 fra borger. Notat herom findes i journalen den 8. april 2011. Det fremgår ikke af journalen, at ansøgning er sendt ved e-mail.
- E-mail af 14. juni 2011 fra borger, rettelse til e-mail fra borger af samme dato samt to kvitteringer for modtagelse af samme dato. Der foreligger ikke journalnotat vedrørende denne e-mailkorrespondance.
- E-mail af 15. juni 2011 fra forvaltningen. Der foreligger ikke journalnotat vedrørende denne e-mail.
- E-mail af 23. juni 2011 fra borger og kvittering for modtagelse af samme dato. Notat herom findes i journalen den 12. juli 2011. Det fremgår af journalnotat, at borgeren er svaret ved e-mail. Denne e-mail foreligger ikke i papirsagen.
- E-mail af 24. juni 2011 fra borger og kvittering for modtagelse af samme dato. Der foreligger ikke journalnotat vedrørende denne e-mail.
- E-mail af 11. juli 2011 fra borger. Der foreligger ikke journalnotat vedrørende denne e-mail.
- E-mail af 3. august 2011 fra borger, videresendelse af denne besked fra borger ved e-mail af 9. august 2011 og videresendelse af denne besked fra borger ved e-mail af 10. august 2011. Der foreligger ikke journalnotat vedrørende disse e-mails.
- E-mail af 19. september fra forvaltningen og svar af samme dato for anden del af forvaltningen. Der foreligger ikke journalnotat vedrørende denne e-mail korrespondance.
- E-mail af 22. september 2011 fra forvaltningen og svar af samme dato. Der foreligger ikke journalnotat vedrørende denne e-mail.
- E-mail af 20. september 2011 fra forvaltningen og svar af samme dato. Der foreligger ikke journalnotat vedrørende denne e-mail.
- E-mail af 26. september 2011 fra forvaltningen. Der foreligger ikke journalnotat vedrørende denne e-mail.
- E-mail af 11. oktober 2011 fra forvaltningen og svar af samme dato. Der foreligger ikke journalnotat vedrørende denne e-mail.

Af journalen fremgår yderligere tre indgående og udgående e-mails for perioden, som ikke foreligger i papirsagen. Det fremgår ikke af journalen, hvornår e-mails er afsendt og modtaget.

Da det ikke konsekvent fremgår af journalen, hvornår der anvendes elektronisk kommunikation, er der ved denne optælling kun indgået henvendelser, hvor det fremgår af journalen, at der er anvendt elektronisk kommunikation.

Sag nr. 7

I papirsagen, som er modtaget, foreligger der følgende e-mail:

- E-mail af 6. august 2011 fra borger. Notat herom findes i journalen den 8. august 2011.

Der fremgår ikke yderlig elektronisk kommunikation af journalen, og der foreligger ikke andre e-mails i papirsagen.

Sag nr. 8

I papirsagen, som er modtaget, foreligger der følgende e-mail:

- e-mail af 1. august 2011 fra blanketsystemet. Der foreligger ikke journalnotat vedrørende denne e-mail.

Der fremgår ikke yderlig elektronisk kommunikation af journalen, og der foreligger ikke andre e-mails i papirsagen.

Sag nr. 9

I papirsagen, som er modtaget, foreligger der følgende e-mails:

- E-mail af 10. april 2011 fra borger og videresendelse af denne af 11. april 2011. Notat herom findes i journalen den 12. april 2011
- E-mail af 16. maj 2011 fra borger. Notat herom findes i journalen den 16. maj 2011.
- E-mail af 13. juni 2011 fra borger. Notat herom findes i journalen den 14. juni 2011.
- E-mail af 22. juni 2011 til borger. Der foreligger ikke journalnotat vedrørende denne e-mail.
- E-mail af 28. juni 2011 fra borger og videresendelse af denne af 29. juni 2011. Der foreligger ikke journalnotat vedrørende denne e-mail.
- E-mail af 23. juli 2011 fra borger. Notat herom findes i journalen den 5. august 2011.
- E-mail af 24. juli 2011 fra borger. Der foreligger ikke journalnotat vedrørende denne e-mail.
- E-mail af 30. juni 2011 fra sagsbehandler. Der foreligger ikke journalnotat vedrørende denne e-mail.
- E-mail af 6. juli 2011 fra sagsbehandler. Der foreligger ikke journalnotat vedrørende denne e-mail.
- E-mail af 6. juli 2011 fra borger. Der foreligger ikke journalnotat vedrørende denne e-mail.
- E-mail af 6. juli 2011 fra sagsbehandler. Der foreligger ikke journalnotat vedrørende denne e-mail.
- E-mail af 8. juli 2011 fra sagsbehandler. Notat herom findes i journalen den 5. august 2011.
- E-mail af 8. juli 2011 fra borger. Der foreligger ikke journalnotat vedrørende denne e-mail.
- E-mail af 23. juli 2011 fra borger. Notat herom findes i journalen den 5. august 2011.
- E-mail af 24. juli 2011 fra borger. Der foreligger ikke journalnotat vedrørende denne e-mail.
- E-mail af 3. august 2011 fra sagsbehandler. Notat herom findes i journalen den 5. august 2011.
- E-mail af 3. august 2011 fra borger. Notat herom findes i journalen den 5. august 2011
- E-mail af 4. august 2011 fra borger. Notat herom findes i journalen den 5. august 2011.
- E-mail af 4. august 2011 fra sagsbehandler. Der foreligger ikke journalnotat vedrørende denne e-mail.
- E-mail af 19. august 2011 fra borger. Notat herom findes i journalen den 14. september 2011.
- E-mail af 23. august 2011 fra sagsbehandler. Notat herom findes i journalen den 14. september 2011.

Af journalen fremgår yderligere en indgående og en udgående e-mail for perioden, som ikke foreligger i papirsagen.

Da det ikke konsekvent fremgår af journalen, hvornår der anvendes elektronisk kommunikation, er der ved denne optælling kun indgået henvendelser, hvor det fremgår af journalen, at der er anvendt elektronisk kommunikation.

Sag nr. 10

I papirsagen, som er modtaget, foreligger der følgende e-mails:

- E-mail korrespondance i perioden 4. til 6. september 2007 mellem støttekontaktperson og sagsbehandler. Der foreligger ikke journalnotat vedrørende denne e-mailkorrespondance.
- E-mail af 4. december 2007 mellem støttekontaktperson og sagsbehandler. Notat herom findes i journalen den 12. december 2007. Det fremgår ikke af journalnotatet, at der er kommunikeret elektronisk.

- E-mail af 8. januar 2008 mellem sagsbehandler og PPR. Der foreligger alene side et af to, og der foreligger endvidere to udaterede e-mails fra samme afsender. Det er ikke muligt at afgøre, om der foreligger journalnotat om e-mailkorrespondancen.
- E-mail af 15. januar 2008 mellem sagsbehandlere. Der foreligger ikke journalnotat vedrørende denne e-mail.
- E-mail af 15. januar 2008 fra borger. Notat herom findes i journalen den 16. januar 2008.
- E-mail 16. januar 2008 fra borger med videresendelse af e-mail af samme dato fra skole. Der foreligger ikke journalnotat vedrørende denne e-mail.
- E-mail af 23. januar 2008 mellem behandler og sagsbehandler. Der foreligger ikke journalnotat vedrørende denne e-mail.
- E-mail af 28. januar 2008 fra sagsbehandler. Der foreligger ikke journalnotat vedrørende denne e-mail. Denne e-mail foreligger i flere eksemplarer i papirsagen.
- E-mail af 1. april 2008 mellem støttekontaktperson og sagsbehandler. Der foreligger ikke journalnotat vedrørende denne e-mail.
- E-mail af 9. juli 2008 mellem behandler og sagsbehandler som videresender e-mail af 17. juni 2008 fra borger til behandler. Der foreligger ikke journalnotat vedrørende denne e-mail.
- E-mail af 27. august 2008 fra behandler til sagsbehandler. Der foreligger ikke journalnotat vedrørende denne e-mail.
- E-mail af 11. september 2011 mellem sagsbehandlere. Der foreligger ikke journalnotat vedrørende denne e-mail.
- E-mail af 12. september 2008 mellem sagsbehandler og Region. Der foreligger ikke journalnotat vedrørende denne e-mail.
- E-mail af 18. september 2008 mellem sagsbehandlere. Der foreligger ikke journalnotat vedrørende denne e-mail.
- E-mailkorrespondance i perioden 10. til 14. oktober 2008 mellem sagsbehandlere. Notat herom findes i journalen den 10. og 14. oktober 2008
- E-mail af 22. oktober 2008 mellem behandler og sagsbehandler. Der foreligger ikke journalnotat vedrørende denne e-mail.
- E-mailkorrespondance af 27. oktober 2008 mellem behandler, sagsbehandler og opholdssted. Der foreligger ikke journalnotat vedrørende denne e-mailkorrespondance.
- E-mail af 28. oktober 2008 mellem sagsbehandlere. Der foreligger ikke journalnotat vedrørende denne e-mail.
- E-mail af 15. december 2008 mellem opholdssted og sagsbehandler. Notat herom findes i journalen den 15. december 2008. Det fremgår ikke af journalnotatet, at der er kommunikeret elektronisk.
- E-mail af 29. januar 2009 mellem behandler og sagsbehandler. Notat herom findes i journalen den 9. februar 2009. Det fremgår ikke af journalnotatet, at der er kommunikeret elektronisk.
- E-mail af 11. juni 2009 mellem sagsbehandler og ministerium, svar af 12. juni 2009, og videresendelse af 16. juni 2009. Der foreligger ikke journalnotat vedrørende denne e-mailkommunikation.
- E-mail af 22. juni 2009 fra borger. Notat herom findes i journalen den 22. juni 2009. Det fremgår ikke af journalnotatet, at der er kommunikeret elektronisk.
- E-mailkorrespondance fra 23. til 25. juni 2009 mellem borger og sagsbehandler. Der foreligger ikke journalnotat vedrørende denne e-mailkorrespondance.
- E-mail af 23. juni 2009 mellem sagsbehandlere. Der foreligger ikke journalnotat vedrørende denne e-mailkorrespondance.
- E-mailkorrespondance fra 1. juli til 9. juli 2009 mellem borger og sagsbehandler. Der foreligger ikke journalnotat vedrørende denne e-mailkorrespondance. Denne e-mailkorrespondance foreligger i flere eksemplarer i papirsagen.
- E-mail af 21. december 2009 fra borger og udateret svar fra sagsbehandler. Notat herom findes i journalen den 21. december 2009.
- E-mail af 14. januar 2010 mellem skole og sagsbehandler. Der foreligger ikke journalnotat vedrørende denne e-mail.
- E-mail af 16. april 2010 mellem sagsbehandlere. Notat herom findes i journalen den 4. maj 2010.

- E-mail af 5. juli 2010 fra borger. Notat herom findes i journalen den 6. juli 2010.
- E-mail af 22. august 2010 mellem arbejdsgiver og sagsbehandler. Notat herom findes i journalen den 23. august 2010. Det fremgår ikke af journalnotatet, at der er kommunikeret elektronisk.
- E-mail af 23. juni 2011 fra sagsbehandler. Har karakter af intern e-mail, da den vedrører flere forskellige borgere, som angives med CPR. nr. E-mailen er ikke mærket som intern.
- E-mail af 29. juni 2011 fra borger. Notat herom findes i journalen den 29. juni 2011. Denne e-mail foreligger i flere eksemplarer i papirsagen.
- E-mail af 4. juli 2011 fra borger. Notat herom findes i journalen den 6. juli 2011.
- E-mail af 6. juli 2011 fra borger samt elektronisk kvittering af samme dato. Notat herom findes i journalen den 7. juli 2011. Det fremgår ikke af journalnotatet, at der er kommunikeret elektronisk.
- E-mail af 21. juli 2011 fra borger. Notat herom findes i journalen den 21. juli 2011.
- E-mail af 29. august 2011 fra borger. Notat herom findes i journalen den 6. september 2011.
- E-mail af 2. september 2011 fra forvaltningen. Notat herom findes i borgers mors journal den 7. september 2011.
- E-mail af 2. september 2011 fra borger. Notat herom findes i borgers mors journal den 7. september 2011.
- E-mail af 7. september 2011 fra borger. Notat herom findes i borgers mors journal den 7. september 2011.
- E-mail af 8. september 2011 fra forvaltningen. Notat herom findes i journalen den 8. september 2011.
- E-mail af 9. september 2011 fra borger. Notat herom findes i journalen den 12. september 2011. Det fremgår ikke af teksten i notatet, at der er tale om elektronisk korrespondance

Der foreligger flere udaterede e-mails i papirsagen, som det ikke er muligt at afgøre, om er journaliseret. Begrundelsen for, at e-mails er udaterede, kan være, at e-mailen er printet, inden den er sendt til modtageren.

Af journalen fremgår yderligere 26 indgående og udgående e-mails for perioden, som ikke foreligger i papirsagen.

Da det ikke konsekvent fremgår af journalen, hvornår der anvendes elektronisk kommunikation, er der ved denne optælling kun indgået henvendelser, hvor det fremgår af journalen, at der er anvendt elektronisk kommunikation.

5.5.3 Vurdering af journaliseringssikkerheden

Efter en gennemgang af sagerne om merudgifter til handicappede børn og tabt arbejdsfortjeneste til forældre med handicappede børn fra Handicapcenter København vil jeg overordnet bemærke:

- At der i papirsagerne foreligger en stor mængde elektronisk kommunikation, som ikke er journaliseret ved et journalnotat
- At der af journalerne fremgår en stor mængde elektronisk kommunikation, som ikke foreligger i papirsagen.

Det skal i denne forbindelse særligt bemærkes, at der i flere af sagerne er sket journalisering af den elektroniske kommunikation, ved at brødteksten i den indgående eller udgående e-mailkorrespondance er klippet ind i journalnotatet, uden at der er lagt en udskrift af e-mailkorrespondancen i papirsagen. Dette er problematisk, og kan ikke anses som en fyldestgørende journalisering, da det ikke fremgår af den indklippede tekst, hvornår e-mails er afsendt, og da der ofte mangler indholdet af eventuelt vedhæftede filer.

Dette er ikke i overensstemmelse med forvaltningens egne retningslinjer og Københavns Kommunes overordnede retningslinjer om journalisering, hvorfor det må konkluderes, at disse kun i beskedent omfang efterleves. Det skal her særligt fremhæves, at det fremgår af ”Retningslinjer for journalisering i Københavns Kommune” at indgående og udgående e-mails, der har betydning for sagen skal journaliseres, og at Socialforvaltningen i brev til Borgerrådgiveren af 16. november 2011 skrev, ”at der altid løbende i journalen skal registreres henvendelser, ydelser og afgørelser”

Ved gennemgangen af de fremsendte sager har jeg endvidere bemærket, at det i flere af sagerne ikke fremgår af journalen, at kommunikationen med borgere eller samarbejdspartnere er sket via e-mails. Dette kan være problematisk i forhold til forvaltningens overblik over sagens akter og ved henvisninger til centrale dokumenter i sagen i for eksempel afgørelser. Det kan endvidere være problematisk ved varetagelsen af borgernes partsrettigheder, som for eksempel partshøring og aktindsigt.

Ved gennemgangen af de fremsendte sager har jeg endvidere bemærket, at der i flere sager går mere end 10 dage mellem modtagelsen eller afsendelsen af elektroniske post og journalisering. Dette er ikke i overensstemmelse med forvaltningens egne retningslinjer og Københavns Kommunes overordnede retningslinjer for journalisering. Jeg vil her særligt fremhæve, at det fremgår af ”Retningslinjer for journalisering i Københavns Kommune” at indgående post – såvel elektronisk som papirpost – journaliseres på sagen så vidt muligt senest dagen efter modtagelsen. Jeg vurderer, at der ved anvendelsen af formuleringen ”så vidt muligt” er pålagt modtageren af indgående post at foretage journalisering indenfor få dage. Det er min vurdering, at der, når der går mere end 10 dage fra modtagelse eller afsendelse til journalisering, ikke længere er tale om få dage. Det er ligeledes min vurdering, at hensynene bag reglerne om at der skal ske journalisering senest dagen efter modtagelsen af indgående post må antages at medføre, at det samme er gældende for udgående post.

Endelig har jeg ved gennemgangen af de fremsendte sager bemærket flere eksempler på, at alene en del af en længere e-mailkorrespondance er journaliseret. Dette er ikke i overensstemmelse med forvaltningens egne retningslinjer og Københavns Kommunes overordnede retningslinjer for journalisering, da det fremgår heraf, at hver enkelt e-mail og besvarelser på denne skal betragtes som selvstændige dokumenter, og derfor som hovedregel skal journaliseres enkeltvis.

Det skal bemærkes, at der i en enkelt sag er fundet dokumenter vedrørende en anden person.

Ud fra gennemgangen af journaliseringssikkerheden vedrørende elektronisk kommunikation i sager om merudgifter til handicappede børn og tabt arbejdsfortjeneste til forældre med handicappede børn fra Handicapcenter København må jeg konkludere, at der er væsentlige mangler i håndteringen af både indgående og udgående elektronisk kommunikation.

Jeg finder det kritisabelt, at der ikke sker overholdelse af hverken ”Retningslinjer for journalisering i Københavns Kommune”, egne udarbejdede retningslinjer for journalisering eller de overordnede formål med journalisering og notater i et sådant omfang, at de forpligtigelser, som kan udledes af journaliseringspligten, herunder at imødekomme en borgers anmodning om aktindsigt fyldestgørende, og at opfylde principperne om god forvaltningsskik, kan overholdes.

Socialforvaltningen har i forbindelse med høring om den foreløbige rapport i brev af 27. november 2013 oplyst følgende:

”Socialforvaltningen har ingen bemærkninger til de faktiske oplysninger i den foreløbige rapport. Forvaltningen afventer nu den endelige rapport.

Forvaltningen finder det selvfølgelig ikke tilfredsstillende, at undersøgelsen har vist væsentlige mangler i håndteringen af både indgående og udgående e-mails i de undersøgte personsager, og at forvaltningens og kommunens retningslinjer for journalisering ikke er blevet efterlevet.

Det kan i den forbindelse oplyses, at Handicapcenter København siden 2011 har indført gennemgang af krav til journalisering som et fast element i introduktionen af nye medarbejdere (ved undervisning). Handicapcenter København vil desuden nu indskærpe de ovenfor nævnte retningslinjer for journalisering, herunder særligt håndtering af e-mails overfor samtlige medarbejdere. I 2014 vil Handicapcenteret endvidere udbyde en kursusdag om emnet og også foretage en gennemgang af et udvalg af personsager (mindre stikprøve) for at følge op på, om retningslinjerne efterleves.”

5.6 TEKNIK- OG MILJØFORVALTNINGEN

Teknik- og Miljøforvaltningen oplyste i brev af 1. november 2011 til mig, 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.

I min foreløbige rapport, som jeg sendte til forvaltningen ved brev af 7. oktober 2013 udtalte jeg følgende:

”På baggrund af min gennemgang af de 10 fremsendte byggesager fra Teknik- og Miljøforvaltningen må jeg konkludere, at den af forvaltningen udarbejdede registreringsvejledning og politik for håndtering af e-mails og den overordnede ramme for journalisering ”Retningslinjer for journalisering i Københavns Kommune” efterleves i for ringe grad ved journaliseringen af elektronisk kommunikation i byggesager. Jeg må endvidere bemærke, at det samme gør sig gældende ved ikke elektronisk post, som for eksempel forvaltningens egne udgående breve.

Jeg har således ved min gennemgang af de fremsendte byggesager bemærket, at der almindeligvis går mellem tre og seks dage fra modtagelse af elektronisk e-post til journaliseringen af den modtagne elektroniske post. For udgående post er der flere eksempler på, at der går mere end 20 dage fra dateringen af dokumentet til journalisering.

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.

Jeg vil anbefale, at Teknik- og Miljøforvaltningen undersøger, om de procedurer, som medarbejderne anvender i forbindelse med udarbejdelse af udgående post i byggesager, er hensigtsmæssige.

Jeg har således endvidere ved min gennemgang af de fremsendte byggesager bemærket, at der i flere af sagerne er uoverensstemmelse mellem antallet af dokumenter, der fremgår af oversigt over sagens dokumenter, og det antal dokumenter, der er fremsendt til mig i forbindelse med min anmodning om at modtage sagens bilag. Der er både eksempler på sager, hvor der er flere og færre bilag i den fysiske sag, end der fremgår af oversigt over sagens dokumenter.

I nogle af sagerne er det muligt at finde en begrundelse for uoverensstemmelsen i antallet af dokumenter. I en af sagerne er der for eksempel sket journalisering af to e-mails som ét dokument i stedet for rettelig som to dokumenter. I andre af sagerne er det ikke muligt at finde baggrunden for, hvorfor der ikke foreligger en fysisk udskrift af journaliserede dokumenter, eller hvorfor der er dokumenter, som fremgår af oversigt over sagens dokumenter, men som ikke foreligger i fysisk form. Dette giver mig naturligvis anledning til bekymring i forhold til forvaltningens mulighed for korrekt håndtering af anmodninger om aktindsigt i byggesager.

Endelig har jeg ved min gennemgang af byggesagerne bemærket, at der er en række dokumenter, som ikke er journaliseret:

- Dette gør sig gældende for en række dokumenter, som åbenlyst er interne dokumenter, og som primært anvendes ved forvaltningens styring af sagen. Dokumentet har således ikke et indhold, som af hensyn til borgeren og dennes rettigheder bør journaliseres. Spørgsmålet er imidlertid, om Teknik- og Miljøforvaltningen i byggesager alligevel bør overveje at journalisere dokumenterne under hensyn til enkeltsagsprincippet og sagens fuldstændighed. Sådanne dokumenter vil kunne navngives, således at det fremgår tydeligt, at der er tale om interne dokumenter.
- Dette gør sig endvidere gældende i en sag, hvor der ikke er sket journalisering af et elektronisk udtræk fra BBR-registeret. Af udtrækket fremgik antallet af m² i en bolig. Der blev ved afgørelsen i byggesagen truffet afgørelse blandt andet på baggrund af oplysningerne, som fremgik af udtrækket i CPR-registeret. Jeg finder derfor, at der burde være sket journalisering af disse oplysninger.

Jeg finder dette uheldigt, da hurtig og omhyggelig journalisering af kommunikation kan få stor betydning for borgernes retsstilling eller retssikkerhed, idet det eksempelvis ikke nødvendigvis vil være muligt for en anden sagsbehandler at give en sikker korrekt status på sagen eller imødekomme en anmodning om aktindsigt fyldestgørende."

Teknik og Miljøforvaltningen oplyste i forbindelse med høring om den foreløbige rapport i brev af 12. marts 2014 blandt andet følgende:

"E-Doc og KMD Structura

Det er meget vigtigt for forvaltningen at understrege, at it-systemet eDoc, 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 registrering 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 e-Doc. 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/mails

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.

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.

Afgørelser i byggesager bliver lagt i e-Doc, når disse bliver registreret i KMD Structura, hvilket ikke nødvendigvis er samme dag, som afgørelserne er truffet. Afgørelserne kan imidlertid altid findes i KMD Structura fra det tidspunkt, hvor dokumentet er udfærdiget. Afgørelserne og de eventuelle, nødvendige bilag sendes til ansøgeren senest dagen efter afgørelsens dato.

De 10 konkrete byggesager

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-Docsagen. De dokumenter, som Borgerrådgiveren ikke 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.

Ved Borgerrådgiverens gennemgang af de 10 sager kan der efterfølgende være lagt nye dokumenter på sagen i e-Doc, idet byggesager ikke betragtes som enkeltsager. Der kan være modtaget nye oplysninger, som kræver en særskilt afgørelse, fx anmodning om fritagelse for bestemte vilkår i en byggetilladelse eller efterfølgende, tekniske redegørelser for vilkår, som er stillet i en byggetilladelse. Desuden kan der være modtaget anmeldelseskort om påbegyndelse eller færdigmelding af byggearbejder, som tilgår den fysiske tilsynssag og som registreres i KMD Structura.

De dokumenter, som findes i den fysiske arkivsag, og som borgerne altid har umiddelbar adgang til ved henvendelse i forvaltningens kundecenter, findes altid i e-Docsagen.

Borgerrådgiverens anbefaling vedrørende procedurer for udgående post

For så vidt angår anbefalingen om, at Teknik- og Miljøforvaltningen

undersøger, om de procedurer, som medarbejderne anvender ved udarbejdelse af udgående post i byggesager, er hensigtsmæssige, kan det oplyses, at al udgående post oprettes i KMD Structura via brevskebler, og det kan derfor altid konstateres, om et dokument er under udarbejdelse eller er afsendt, idet det udgående dokument gemmes i KMD Structura på samme tidspunkt, som dokumentet bliver oprettet. Forvaltningen mener derfor ikke, at der er anledning til at ændre procedurerne i forbindelse med udgående post.

Aktindsigt

Forvaltningen kan oplyse, at sagsstyringssystemet KMD Structura sikrer, at aktindsigtsanmodninger kan håndteres korrekt, rettidigt og fyldestgørende, idet alle dokumenter uanset deres karakter bliver journaliseret i dette system, og uanset hvorvidt der er tale om fysiske sager eller digitale sager. Ved behandling af anmodninger om aktindsigt er det således KMD Structura og ikke e-Doc, der søges i, for at sikre, at der tages stilling til udlevering af alle sagens dokumenter, herunder interne dokumenter eller dokumenter, der er under udarbejdelse.

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.

Journalisering af e-mailkorrespondance

Med hensyn til journalisering af e-mailkorrespondance er det korrekt, at der i en enkelt sag er sket journalisering af 2 e-mails som et dokument i stedet for to dokumenter. Forvaltningen har fokus på, at det er den enkelte sagsbehandlers ansvar at sørge for, at ind- og udgående emails bliver journaliseret løbende og rettidigt, og forvaltningen vil nu repetere procedurerne for dette.

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.”

Således som jeg forstår Teknik- og Miljøforvaltningens uddybende bemærkninger i brev af 12. marts 2014 om anvendelsen af og samspillet mellem E-Doc og KMD Struktura, anvender forvaltningen to forskellige systemer til egentlig journalisering af indgående og udgående post.

Dette 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 og hvordan der journaliseres i de forskellige systemer.

Jeg har på baggrund af oplysningerne i forvaltningens brev af 1. november 2011 ikke i min undersøgelse været opmærksom på den ovennævnte anvendelse af og samspil mellem systemerne, og har heller ikke på baggrund af det fremsendt materiale fra forvaltningen haft mulighed for at undersøge dette nærmere. Jeg kan derfor ikke på det foreliggende grundlag udtale mig om, hvorvidt der foreligger klare principper for hvornår der journaliseres i de forskellige systemer og hvorvidt disses efterleves.

Jeg har som følge heraf samt bemærkningerne fra forvaltningen i brev af 12. marts 2014, som giver anledning til yderligere granskning af forvaltningens praksis¹ besluttet at udskille undersøgelsen af journaliseringssikkerheden i Teknik- og Miljøforvaltningen til en selvstændig opfølgende rapport. Jeg vil snarest kontakte Teknik- og Miljøforvaltningen med nærmere information om det videre undersøgelsesforløb.

5.7 BESKÆFTIGELSE- OG INTEGRATIONSFORVALTNINGEN

5.7.1 Retningslinjer for journalisering af elektronisk kommunikation og e-mailkorrespondance

Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen oplyste i brev af 10. november 2011 til Borgerrådgiveren, at man i har udfærdiget konkrete retningslinjer for både journalisering af elektronisk og ikke elektronisk kommunikation med borgere, brugere og erhvervsdrivende og henviste til bilagene:

- Arbejdsprocesser og retningslinjer for anvendelse af EDH i Københavns Kommune, Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen, Ydelsesservice, Kontanthjælp og Løntilskud
- Vejledning til slutbruger KMD sag, EDH, YDS, Kth.

¹ Herunder med hensyn til om forvaltningen anser kommunens retningslinjer for journalisering som helt eller delvist bortfaldet med offentlighedslovens ikrafttræden samt omfanget af forvaltningens journaliseringspligt i forhold til registerudtræk mv.

Disse bilag var ikke vedlagt brev af 10. november 2011. Borgerrådgiveren bad ved e-mail af 9. august 2012 Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen om fremsendelse af bilagene. Borgerrådgiveren modtog ved e-mail af 13. september 2012 bilagene.

Af Arbejdsprocesser og retningslinjer for anvendelse af EDH i Københavns Kommune, Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen, Ydelsesservice, Kontanthjælp og Løntilskud fremgår følgende om journalisering af elektronisk post:

”Post modtaget via e-mail

Alle relevante e-mails skal tilknyttes til den tilhørende EDH-sag. Dette kan gøres enten via EDH-knappen eller man tilknytter mail modtaget/afsendt v.h.a. ´drag and drop´ via Outlook. Dette gør, at e-mailens emnelinje automatisk kommer som emneoverskrift. Hvis der ikke er nogen overskrift i emnelinjen, skal sagsbehandler selv manuelt taste en sigende overskrift.

Datofeltet i dokumentprofilen udfyldes automatisk med e-mailens dato.”

I Vejledning til slutbruger KMD sag, EDH, YDS, Kth. er det nærmere beskrevet, hvordan e-mails fra Outlook tilknyttes en sag. Af teksten vedrørende navngivning af dokumentet (overskrift) fremgår følgende:

”... ret evt. overskrift”

”Skriv evt. selv en overskrift”

Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen oplyste endvidere ved brev af 10. november 2011:

”at man har udfærdiget tilsvarende retningslinjer og vejledning til **alle** borgerrettede enheder i BIF.

(...)

Forvaltningen skal endvidere henvise til Retningslinjer for journalisering i Københavns Kommune samt 10 gode vaner for journalisering, der er et udtræk fra retningslinjer for journalisering i Københavns Kommune.

Retningslinjerne danner den overordnede ramme som al journalisering skal overholde i kommunen – uanset hvilket journaliseringssystem, der benyttes.

Det er muligt for forvaltningerne at have yderligere, fx systemspecifikke vejledninger, men forvaltningerne skal som minimum holde sig indenfor rammerne af retningslinjerne.

(...)

Forvaltningen kan oplyse, at retningslinjer for journalisering af e-mailkorrespondance er indarbejdet dels i arbejdsprocesser og retningslinjer for anvendelse af EDH i Københavns Kommune, Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen, Ydelsesservice, Kontanthjælp og Løntilskud (s. 7) samt i vejledning til slutbruger KMD sag, EDH, YDS, Kth. (s. 26)...

E-mails behandles på samme måde som andre dokumenter, når de indeholder oplysninger, der er relevante for sagsbehandlingen. De tilknyttes sagen og slettes i OUTLOOK: Forvaltningen besvarer borgerens mail via brev og ikke med mail, hvis der indgår personfølsomme oplysninger i mailen.”

5.7.2 sager

Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen fremsendte sammen med brev af 10. november 2011 10 kontanthjælpssager fra Ydelsesservice, der indeholdt elektronisk kommunikation.

Borgerrådgiveren anmodede ved e-mail af 9. august 2012 Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen om ”udlån af de otte senest afsluttede sager forud for den 14. september 2011 om kontanthjælp fra Ydelsesservice, som indeholder e-mail kommunikation med borgerne udover den elektroniske besked, som er modtaget fra det elektroniske sagsbehandlingssystem i forbindelse med indgivelsen af ansøgningen”. Baggrunden for denne anmodning var, at det ved gennemgang af de sager, som var fremsendt fra Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen ved brev af 10. november 2011 var konstateret, at otte af de 10 sager ikke var egnede til at belyse journaliserings-sikkerheden ved elektronisk kommunikation i Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen, da de ikke indeholdt e-mailkommunikation udover den elektroniske ansøgning om kontanthjælp.

Borgerrådgiveren bad ved e-mail af 9. august 2012 endvidere om en dokumentoversigt fra det elektroniske sagsbehandlingssystem, som håndterer ansøgningen om kontanthjælp.

Borgerrådgiveren modtog ved e-mail af 25. september 2012 otte nye sager fra Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen til brug for undersøgelsen. Disse sager var vedlagt skærmpoint af de dokumenter, som er tilknyttet de enkelte sager.

Borgerrådgiveren konstaterede efter en gennemgang af det ved e-mail af 25. september 2012 fremsendte materiale, at sagerne ikke indeholdt alle sagens akter, men alene en enkelt e-mailkorrespondance. Borgerrådgiveren anmodede derfor ved e-mail af 1. november 2012 om fremsendelse af alle sagens akter. Sagens akter er modtaget hos Borgerrådgiveren den 28. november 2012.

Sag nr. 1

Sagen er vedlagt udskrift af borgerens journal, udskrift af en række e-mails og et skærmpoint over sagens dokumenter.

Det er i forbindelse med udarbejdelse af denne undersøgelse konstateret, at det ikke af ovenstående skærmpoint kan aflæses, hvilken filtype de enkelte dokumenter er, eller af navngivningen kan udledes, at der er tale om en e-mail. Jeg har derfor ikke haft mulighed for at anvende skærmpointet ved vurderingen af journaliseringssikkerheden i denne sag. Dette medfører blandt andet, at jeg ikke har mulighed for i denne sag at tage stilling til hensigtsmæssigheden af navngivningen af dokumenter, eller hvor lang tid forvaltningen er om at journalisere sine e-mails.

Jeg har således på denne baggrund alene haft mulighed for at foretage en vurdering af journaliseringssikkerheden i denne sag ved at sammenholde journalens notater om e-mail korrespondance med de udskifter af elektronisk korrespondance, der er sendt med den enkelte sag. Jeg forudsætter ved denne vurdering, at jeg har modtaget udskrift af alle de e-mails, som er elektronisk journaliseret på sagen.

Ved at sammenholde journalen og udskifterne af e-mails fremgår det, at der er en e-mail, som er registreret som modtaget i journalen, der ikke foreligger udskrift af. Dette fortolker jeg således, at der ikke er sket journalisering af denne e-mail.

Ved at sammenholde journalen og udskifterne af e-mail fremgår det endvidere, at det ikke konsekvent fremgår af journalnotaterne, når der er modtaget oplysninger fra borgeren ved e-mails. Det fremgår endvidere, at der i et enkelt tilfælde i en e-mailkorrespondance ikke er foretaget journalnotat vedrørende 1 e-mail samt forvaltningens svar vedrørende denne, men alene i forhold til den sidste e-mail i korrespondancen.

Sag nr. 2

Sagen er vedlagt udskrift af borgerens journal, udskrift af en række e-mails og et skærmpoint over sagens dokumenter.

Det er i forbindelse med udarbejdelse af denne undersøgelse konstateret, at det ikke af ovenstående skærmpoint kan aflæses, hvilken filtype de enkelte dokumenter er, hvorimod det af dokumenternes navngivning i denne sag kan udledes, at i hvert fald en del af de dokumenter, der fremgår af skærmpointet, er e-mails. Dette udledes af, at disse dokumenter er navngivet med et titel som begynder med "VS:..."

Af skærmpointet fremgår det, at der er journaliseret fire e-mails på sagen. Der er vedlagt udskrift af fire e-mails, som passer med det angivne i emnefelt og dato.

Det fremgår ikke af journalen, at der er modtaget oplysninger fra borgeren ved e-mail. Der foreligger imidlertid journalnotater, som efter sit indhold og datering tyder på, at de er lavet på baggrund af materiale modtaget ved sagens e-mails.

Sag nr. 3

Sagen er vedlagt udskrift af borgerens journal, udskrift af en række e-mail, og et skærmpoint over sagens dokumenter.

Det er i forbindelse med udarbejdelse af denne undersøgelse konstateret, at det ikke af ovenstående skærmpoint kan aflæses, hvilken filtype de enkelte dokumenter er, eller af navngivningen kan udledes, at der er tale om en e-mail. Jeg har derfor ikke haft mulighed for at anvende skærmpointet ved vurderingen af journaliseringssikkerheden i denne sag. Dette medfører blandt andet, at jeg ikke har mulighed for at tage stilling til hensigtsmæssigheden af navngivningen af dokumenter, eller hvor lang tid forvaltningen er om at journalisere sine e-mails.

Jeg har således på denne baggrund alene haft mulighed for at foretage en vurdering af journaliseringssikkerheden i denne sag ved at sammenholde journalens notater om e-mailkorrespondance med de udskifter af elektronisk korrespondance, der er sendt med den enkelte sag. Jeg forudsætter ved denne vurdering, at jeg har modtaget udskrift af alle de e-mails, som er elektronisk journaliseret på sagen.

Ved at sammenholde journalen og udskifterne af e-mails fremgår det, at der er en e-mail, som er registreret som modtaget i journalen, der ikke foreligger udskrift af. Dette fortolker jeg således, at der ikke er sket journalisering af denne e-mail.

Ved at sammenholde journalen og udskifterne af e-mail fremgår det endvidere, at det ikke konsekvent fremgår af journalnotaterne, når der er modtaget oplysninger fra borgeren ved e-mails. Det fremgår endvidere, at der i et enkelt tilfælde i en e-mailkorrespondance ikke er foretaget journalnotat vedrørende 1 e-mail samt forvaltningens svar vedrørende denne.

Sag nr. 4

Sagen er vedlagt udskrift af borgerens journal, udskrift af en række e-mails og et skærmpoint over sagens dokumenter.

Det er i forbindelse med udarbejdelse af denne undersøgelse konstateret, at det ikke af ovenstående skærmpoint kan aflæses, hvilken filtype de enkelte dokumenter er, eller af navngivningen kan udledes, at der er tale om en e-mail. Jeg har derfor ikke haft mulighed for at anvende skærmpointet ved vurderingen af journaliseringssikkerheden i denne sag. Dette medfører blandt andet, at jeg ikke har mulighed for at tage stilling til hensigtsmæssigheden af navngivningen af dokumenter, eller hvor lang tid forvaltningen er om at journalisere sine e-mails.

Jeg har således på denne baggrund alene haft mulighed for at foretage en vurdering af journaliseringssikkerheden i denne sag ved at sammenholde journalens notater om e-mailkorrespondance

med de udskifter af elektronisk korrespondance, der er sendt med den enkelte sag. Jeg forudsætter ved denne vurdering, at jeg har modtaget udskrift af alle de e-mails, som er elektronisk journaliseret på sagen.

Ved at sammenholde journalen og udskifterne af e-mails fremgår det, at der er 10 e-mails, som er registreret som modtaget i journalen, der ikke foreligger udskrift af. Dette fortolker jeg således, at der ikke er sket journalisering af disse e-mails.

Ved at sammenholde journalen og udskifterne af e-mail fremgår det endvidere, at ikke er foretaget journalnotat vedrørende en e-mail fra borgeren samt en intern e-mail.

Sag nr. 5

Sagen er vedlagt udskrift af borgerens journal, udskrift af en række e-mails og et skærmprent over sagens dokumenter.

I denne sag er det muligt af skærmprentet at læse filtype, hvorfor jeg har inddraget skærmprentet aktivt i min vurdering af journaliseringssikkerheden i denne sag. Af skærmprentet fremgår det, at der er journaliseret 13 e-mails på sagen i perioden 29. oktober 2010 til 29. november 2011. Ved at sammenholde de i sagen foreliggende udskrevne e-mails med skærmprentet, viser det sig, at der fremgår en e-mail af skærmprentet, som ikke foreligger i de udskrevne e-mails, og at der foreligger to e-mails i udskreven form, som ikke fremgår af skærmprentet. Journalisering er i alle tilfælde sket samme dag, som e-mails er modtaget, og de er hensigtsmæssigt navngivet bortset fra et enkelt tilfælde, hvor overskriften i en udgående e-mail er angivet: "VS: Attached Image".

Borgerrådgiveren har ikke modtaget en sammenhængende journal i sagen, men alene udskrift af 116 enkeltnotater, som ikke er i fortløbende datoorden. Det fremgår ikke af nogen af disse journalnotater, at der er kommunikeret med borgeren ved e-mail.

Sag nr. 6

Sagen er vedlagt udskrift af borgerens journal, udskrift af en række e-mails og et skærmprent over sagens dokumenter.

Det er i forbindelse med udarbejdelse af denne undersøgelse konstateret, at det ikke af ovenstående skærmprent kan aflæses, hvilken filtype de enkelte dokumenter er, hvorimod det af dokumenternes navngivning i denne sag kan udledes, at i hvert fald en del af de dokumenter, der fremgår af skærmprentet, er e-mails.

Af skærmprentet fremgår det, at der er journaliseret to e-mails på sagen. Der er vedlagt udskrift af to e-mails, som passer med det angivne i emnefelt og dato.

Ved at sammenholde journalen og udskifterne af e-mails fremgår det, at der er to e-mails, som er registreret som modtaget i journalen, der ikke foreligger udskrift af. Dette fortolker jeg således, at der ikke er sket journalisering af disse e-mails.

Sag nr. 7

Sagen er vedlagt udskrift af borgerens journal, udskrift af en række e-mails og et skærmprent over sagens dokumenter.

Det er i forbindelse med udarbejdelse af denne undersøgelse konstateret, at det ikke af ovenstående skærmprent kan aflæses, hvilken filtype de enkelte dokumenter er, eller af navngivningen kan udledes, at der er tale om en e-mail. Jeg har derfor ikke haft mulighed for at anvende skærmprentet ved vurderingen af journaliseringssikkerheden i denne sag. Dette medfører blandt andet, at jeg ikke har mulighed for at tage stilling til hensigtsmæssigheden af navngivningen af dokumenter, eller hvor lang tid forvaltningen er om at journalisere sine e-mails.

Jeg har således på denne baggrund alene haft mulighed for at foretage en vurdering af journaliseringsikkerheden i denne sag ved at sammenholde journalens notater om e-mailkorrespondance med de udskifter af elektronisk korrespondance, der er sendt med den enkelte sag. Jeg forudsætter ved denne vurdering, at jeg har modtaget udskrift af alle de e-mails, som er elektronisk journaliseret på sagen.

Borgerrådgiveren har ikke modtaget en sammenhængende journal i sagen, men alene udskrift af 130 enkeltnotater, som ikke er i fortløbende datoorden. Der mangler sider, hvor journalen strækker sig over flere sider. Det fremgår af to af disse journalnotater, at der er kommunikeret med borgeren ved e-mail. I sagen er der udskrift af 23 e-mails.

Sag nr. 8

Sagen er vedlagt udskrift af borgerens journal, udskrift af en række e-mails og et skærmpoint over sagens dokumenter.

Det er i forbindelse med udarbejdelse af denne undersøgelse konstateret, at det ikke af ovenstående skærmpoint kan aflæses, hvilken filtype de enkelte dokumenter er, hvorimod det af dokumenternes navngivning i denne sag kan udledes, at i hvert fald en del af de dokumenter der fremgår af skærmpointet er e-mails.

Af skærmpointet fremgår det, at der er journaliseret to e-mails på sagen. Der er vedlagt udskrift af to e-mails, som passer med det angivne i emnefelt og dato. Der er herudover vedlagt udskrift af fire e-mails, som på baggrund af en vurdering af dato og emne må antages at være journaliseret, da de fremgår af skærmpointet, uden dog at være identificeret som e-mails ved navngivning.

Ved at sammenholde journalen og udskrifterne af e-mails fremgår det, at der er fire e-mails, som er registreret som modtaget i journalen, der ikke foreligger udskrift af.

Ved at sammenholde journalen og udskrifterne af e-mail fremgår det endvidere, at det ikke konsekvent fremgår af journalnotaterne, når der er modtaget oplysninger fra borgeren ved e-mails. Det fremgår endvidere, at der i et enkelt tilfælde ikke er foretaget journalnotat vedrørende en e-mail.

Sag nr. 9

Sagen er vedlagt udskrift af borgerens journal, udskrift af en række e-mails og et skærmpoint over sagens dokumenter.

I denne sag er det muligt af skærmpointet at læse filtype, hvorfor jeg kan inddrage skærmpointet aktivt i min vurdering af journaliseringsikkerheden i denne sag. Af skærmpointet fremgår det, at der er journaliseret en e-mail på sagen i form af elektronisk ansøgning om kontanthjælp. I sagen foreligger der dog udskrift af endnu en e-mail, som må antages ikke at være journaliseret på sagen. Der foreligger heller ikke journalnotat om denne e-mail.

Sag nr. 10

Sagen er vedlagt udskrift af borgerens journal, udskrift af en række e-mails og et skærmpoint over sagens dokumenter.

I denne sag er det muligt af skærmpointet at læse filtype, hvorfor jeg kan inddrage skærmpointet aktivt i min vurdering af journaliseringsikkerheden i denne sag. Af skærmpointet fremgår det, at der er journaliseret 2 e-mails på sagen. I sagen foreligger der dog kun udskrift af en e-mail vedrørende elektronisk ansøgning om kontanthjælp. Der er ikke foretaget notat om modtagelse af nogen e-mails.

5.7.3 Vurdering af journaliseringssikkerheden

Jeg har ved gennemgangen af sagerne fra Ydelsesservice beklageligvis måttet konstatere, at det på grund af mangler i det fra forvaltningen fremsendte materiale ikke har været muligt for mig at foretage en så tilbundsående prøvelse af journaliseringssikkerheden i kontanthjælpsager i Ydelsesservice, som jeg kunne ønske.

På trods af det manglende materiale kan jeg efter ovenstående gennemgang af de 10 sager om kontanthjælp fra Ydelsesservice konstatere, at de gældende regler og retningslinjer for journalisering af elektronisk kommunikation efterleves i for ringe grad i Ydelsesservice. Jeg finder derfor grundlag for at udtale kritik af Ydelsesservices journalisering.

Indledningsvist vil jeg påpege, at enhedens interne retningslinjer vedrørende navngivning af dokumenter, efter min vurdering, ikke er i overensstemmelse med "Retningslinjer for journalisering i Københavns Kommune". Jeg finder dette meget beklageligt, idet det afspejler sig i den praksis, der er blandt enhedens medarbejdere i forhold til journalisering, og i værste fald kan betyde brud på journaliseringssikkerheden i form af, at dokumenter overses, eller at deres indhold misforstås.

Jeg har ved min vurdering hæftet mig ved, at det af "Retningslinjer for journalisering i Københavns Kommune" fremgår:

" (...) En forudsætning for dette er et velfungerende journaliseringssystem til sikring af, at sager og dokumenter er entydigt identificerede, så alt materiale nemt kan fremsøges også længe efter at sagen er afsluttet"

Jeg har ved min vurdering endvidere hæftet mig ved det vedrørende navngivning af sager i "10 gode vaner for journalisering" skrevne, da det er min opfattelse, at de hensyn som ligger bag navngivning af sager, også gør sig gældende ved navngivning af dokumenter. Af "10 gode vaner for journalisering" fremgår det:

"
I. Sigende titler – uanset hvad du registrerer!

Sagens titel skal præcist angive sagens indhold. To forhold er særligt vigtige:

- Gennemskuelighed: Hvad handler sagen om?
- Genfinding: Vil man selv eller andre kunne finde denne sag ved en søgning? Også efter et længere tidsrum.

De enkelte forvaltninger har ansvar for at fastlægge, hvilken oplysninger der skal være indeholdt i titelfeltet for de forskellige sagstyper."

Af Ydelsesservices interne retningslinjer fremgår det vedrørende navngivning af dokumenter, at:

" (...) e-mailens emnelinje automatisk kommer som emneoverskrift. Hvis ikke der er nogen emneoverskrift i emnelinjen, skal sagsbehandler selv manuelt taste en sigende overskrift" og "(...) ret evt. overskrift"

Min opfattelse af Ydelsesservices interne retningslinjer for journalisering vedrørende navngivning af dokumenter er, at der opfordres til, at en e-mails emnelinje anvendes som titel på dokumentet, at sagsbehandleren kun selv skal taste en sigende overskrift ind, hvis der ikke er en tekst i en e-mails emnelinje, og at det kan opfattes som frivilligt om en overskrift skal rettes. Dette er efter min vurdering ikke i overensstemmelse med anvisningerne i "Retningslinjer for journalisering i Københavns Kommune" og "10 gode vaner for journalisering" om, at dokumenter skal kunne identificeres entydigt, og at sager og dokumenter skal have sigende titler.

At ovenstående er uhensigtsmæssigt ses også ved gennemgangen af de 10 sager fra Ydelsesservice, idet der i disse sager er eksempler på, at en lang række dokumenter i en sag er navngivet

enten med en meningsløs titel eller med den samme titel, således at dokumenterne ikke er mulige at identificere entydigt.

Jeg har yderligere ved min gennemgang af de af enheden fremsendte sager konstateret, at der i stort omfang er uoverensstemmelse mellem de dokumenter, som fysisk er til stede i en sag, og de dokumenter, der fremgår af sagens dokumentoversigter og journaler. Jeg finder dette kritisabelt, da det vil kunne få betydning for, om der ved en anmodning om aktindsigt gives indsigt i alle sagens dokumenter.

Jeg har i denne forbindelse overvejet, om det forhold, at et dokument journaliseres elektronisk i et dokumenthåndteringssystem som f.eks. KMD EDH, medfører, at der ikke er en forpligtigelse til at foretage notat i borgerens journal om, at dokumentet er modtaget. Jeg kan principielt udtale, at der, såfremt der udvises den fornødne omhyggelighed ved journaliseringen i det elektroniske dokumenthåndteringssystem, efter min opfattelse ikke en særskilt forpligtigelse til at notere i journalen at brevet er modtaget. Dette skyldes, at der i henhold til OFL § 6 alene er en forpligtigelse til at foretage notat om de forhold, som ikke i øvrigt fremgår af sagen.

Min gennemgang af sagerne om kontanthjælp fra Ydelsesservice viser ikke en sådan omhyggelighed, hvorfor jeg henstiller til, at forvaltningen udarbejder interne retningslinjer, som i højere grad sikrer, at der sker korrekt journalisering. Jeg beder om orientering om, hvad Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen og Ydelsesservice finder anledning til at foretage på baggrund af min henstilling.

Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen har telefonisk oplyst den 26. februar 2014, at forvaltningen ikke har bemærkninger i forbindelse med høring om den foreløbige rapport.

6. OPSUMMERING VEDRØRENDE DEN KONKRETE DEL

Efter min gennemgang af sagerne fra enhederne i forvaltningerne kan jeg konstatere, at der er en række problematikker, som gør sig gældende på tværs af enhederne i forvaltningerne:

1. Der sker ikke journalisering af e-mails i et relevant journaliseringssystem i tilstrækkelig grad

Af vejledningen "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.

I rigtig mange af de gennemgåede sager er der uoverensstemmelse mellem de dokumenter, som fysisk er til stede i en sag, og de dokumenter, der fremgår af sagens dokumentoversigter og journaler.

Jeg kan hertil tilføje, at der i de tilfælde, hvor der ikke anvendes et elektronisk journal eller ESDH-system i forvaltningen, må stilles endog meget store krav til omhyggeligheden hos den sagsbehandler, som fører journalen i sagen, da al korrespondance, herunder elektronisk kommunikation, af betydning for sagen bør fremgå af journalen. Af journalen skal endvidere fremgå notat af alle væsentlige ekspeditioner i en sag, som ikke fremgår af sagens øvrige akter. Modtagelse eller afsendelse af en e-mail kan efter en konkret vurdering af indhold have karakter af en sådan væsentlig ekspedition.

Jeg har i denne forbindelse overvejet, om det forhold, at et dokument journaliseres elektronisk i et dokumenthåndteringssystem som f.eks. KMD EDH eller eDoc, medfører, at der ikke er en forpligtigelse til at foretage notat i borgerens journal om at dokumentet er modtaget. Jeg kan principielt udtale, at der, såfremt der udvises den fornødne omhyggelighed ved journaliseringen i det elektroniske dokumenthåndteringssystem, efter min opfattelse ikke en særskilt forpligtigelse til at notere i journalen. Dette skyldes, at der i henhold til OFL § 6 alene er en forpligtigelse til at foretage notat om de forhold, som ikke i øvrigt fremgår af sagen.

Folketingets Ombudsmand har i udtalelse nr. 02.519 udtalt følgende om journaliseringspligtens omfang:

'Ved den nærmere stillingtagen til journaliseringspligtens omfang og indhold spiller det efter min mening en særlig rolle at journalisering og notater tilgodeser de overordnede formål at tjene som dokumentation over for kontrolinstanser for hvorledes de enkelte sager er blevet ekspederet, og sikre at myndigheden har overblik over sagernes hidtidige sagsforløb uden at være afhængig af den enkelte sagsbehandlers hukommelse. Endvidere har journalisering til formål at give et bedre grundlag for borgernes medindflydelse, bl.a. i form af partsaktindsigt, egenaces og indsigtsret.'

Ved gennemgangen af de fremsendte sager har jeg bemærket, at der i flere forvaltninger tilsyneladende ikke er praksis for, at lade det fremgå af journalen, at kommunikationen med borgere eller samarbejdspartnere er sket via e-mails. Dette kan være problematisk i forhold til forvaltningens overblik over sagens akter, og ved henvisninger til centrale dokumenter i sagen.

I denne forbindelse skal det bemærkes, at det også i nogle forvaltninger virker som en udbredt praksis at foretage journalisering af elektronisk kommunikation ved at klippe e-mailkorrespondance ind i et journalnotat, uden at der er lagt en separat udskrift af e-mailkorrespondancen i papirsagen eller i det elektroniske dokumenthåndteringssystem. Dette er problematisk og kan ikke anses som en fyldestgørende journalisering, da det ikke fremgår af den indklippede tekst, hvornår e-mails er afsendt eller modtaget, og da der ofte mangler indholdet af eventuelt vedhæftede filer.

Ved gennemgangen af de fremsendte sager har jeg endvidere bemærket, at der i forvaltningerne ofte sker journalisering af en e-mail korrespondance, som består af flere e-mails, som et dokument. Det fremgår af "Retningslinierne for journalisering i Københavns Kommune" at hver enkelt e-mail som udgangspunkt skal journaliseres som et dokument på sagen. Dette gør sig i særdeleshed gældende, når der er tale om borgersager, hvori der vil blive truffet afgørelse. Dette støtter jeg på, at det i modsat fald vil være vanskeligt i forbindelse med borgerens påberåbelse af partsrettighederne, f. eks aktindsigt, at få overblik over, om alt materiale er udleveret til borgeren. Jeg støtter det endvidere på, at tidsrummet mellem modtagelse af den første e-mail i en korrespondance og journalisering kan blive uforholdsmæssigt langt, da der ikke sker journalisering før e-mailkorrespondancen er afsluttet.

Konsekvenserne af den manglende journalisering er efter min vurdering, at det samlet set ikke er muligt for myndigheden at have overblik over sagernes hidtidige sagsforløb, uden at være afhængig af den enkelte sagsbehandlers hukommelse. En sådan journaliseringspraksis er uforenelig med flere udbredte organiseringsformer i kommunen, herunder teamorganisering og anvendelse af fælles sagsstyringsreoler (f.eks. LEAN). Det samme gælder for fremskudt telefonisk lettere sagsbehandling og vejledning i callcenter-løsninger, som ikke vil kunne gennemføres eller opretholdes på et forsvarligt niveau med den kvalitet af journalisering, som denne undersøgelse afdækker. Det vil efter min vurdering også være vanskeligt at varetage borgernes partsrettigheder fyldestgørende ved eksempelvis aktindsigt med den foreliggende journaliseringssikkerhed.

Forvaltningernes journaliseringspraksis medfører i nogle tilfælde, 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.

Der er fundet fejl af denne type i 77 % af de undersøgte sager.

2. Journalisering sker ikke i umiddelbar tilknytning til modtagelsen eller afsendelsen af elektronisk kommunikation

Det fremgår af "Retningslinjer for journalisering i Københavns Kommune", at indgående post – såvel elektronisk som papirpost – journaliseres på sagen så vidt muligt senest dagen efter modtagelsen. Jeg vurderer, at der ved anvendelsen af formuleringen "så vidt muligt" er pålagt modtageren af indgående post, at foretage journalisering inden for få dage. Det er min vurdering, at hensynene bag reglerne, om at der skal ske journalisering senest dagen efter modtagelsen af indgående post, må antages at medføre, at det samme er gældende for udgående post.

Der er fundet fejl af denne type i 84 % af de undersøgte sager.

3. Navngivning af dokumenter sker på en u hensigtsmæssig måde

Det fremgår af "Retningslinjer for journalisering i Københavns Kommune", at journaliseringen skal være entydig.

I en stor del af de sager, hvor der er anvendt elektronisk kommunikation, er navngivningen af dokumenterne i de elektroniske dokumenthåndteringssystemer ikke sket på en sådan måde, at dokumenterne er umiddelbart identificerbare. Jeg har ved denne vurdering især lagt vægt på, at e-mails i mange tilfælde navngives med den modtagne e-mails emnefelt, hvilket dels ikke altid er sigende for dokumentets indhold, og dels kan medføre, at der i en sag kan foreligge flere dokumenter med den samme titel, som derfor kan være ganske vanskelige at holde adskilt. Dette er ikke i overensstemmelse med kravet om entydig journalisering, og kan i værste fald betyde brud på journaliseringssikkerheden i form af, at dokumenter overses eller at deres indhold misforstås.

Hypelig brug af forkortelser, som ikke er almindeligt udbredt eller fremgår af retskrivningsordbogen, ved navngivningen af elektroniske dokumenter medvirker til at skabe uklarhed, og medfører ofte, at kravet til entydig journalisering ikke kan anses for opfyldt.

Jeg vil særligt bemærke, at jeg anser det for hensigtsmæssigt, at det i de tilfælde hvor modtagelse af anmodning om aktindsigt og journalisering af denne ikke er tidsmæssigt identiske, overvejes, om det er gavnligt at anvende datoen for modtagelsen af anmodning om aktindsigt i forbindelse med navngivning af dokumentet. Min overvejelse skyldes primært, at man herved bedre vil kunne foretage en vurdering af, og dermed sikre, overholdelse af den lovbundne frist for at imødekomme en anmodning om aktindsigt.

Der er fundet fejl af denne type i 88 % af de undersøgte sager.

Ved beregningerne af ovenstående fejlprocenter er der medtaget de sager, hvor der er fundet konkrete fejl, og de sager, hvor det på grund af enhedernes journaliseringspraksis ikke har været muligt at foretage en konkret efterprøvning af journaliseringen, da dette også må betragtes som en mangel i journaliseringen.

Konsekvenserne af ovenstående fejl kan potentielt være store for både den enkelte borger og forvaltningerne.

For borgeren, hvis sag ikke er journaliseret i overensstemmelse med de gældende regler og retningslinjer, er der en risiko for at lide et rettighedstab. Borgerens rettighedstab kan både have form af materielt forkerte afgørelser og af tab af mere sagsbehandlingsmæssige rettigheder som for eksempel medinddragelse, partshøring og aktindsigt.

For forvaltningerne er risikoen som er forbundet med den mangelfulde journalisering af mere økonomisk art, da manglende dokumentation kan medføre, at en ellers rigtig afgørelse må ændres til borgerens fordel, eller at der ikke kan hjemtages refusion fra staten på en bestemt ydelse. Jeg vil her bemærke, at det i henhold til retssikkerhedslovens § 10 er kommunen, som har ansvaret for, at en sag er tilstrækkelig oplyst til, at der kan træffes afgørelse.

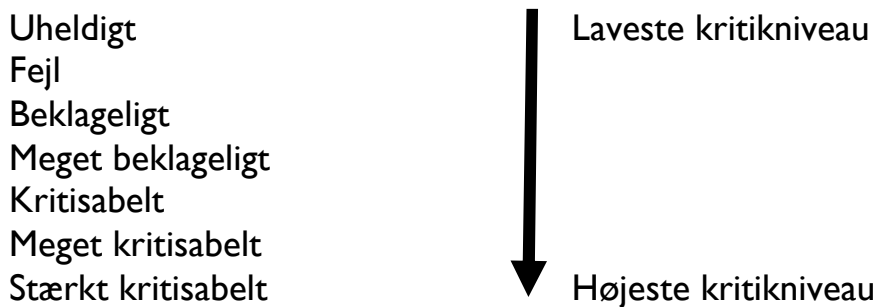
Dertil kommer, at mangelfuld journalisering alt andet lige indebærer et betydeligt ressourcespild for kommunen, ikke mindst i forbindelse med overdragelse af sager mellem sagsbehandlere, som skal bruge ekstra tid på at få overblik over sagerne.

Mangelfuld journalisering er med andre ord en væsentlig barriere for en effektiv kommune.

BILAG

BORGERRÅDGIVERENS KRITIKSKALA

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