



Bilag 2 – Status på tilsyn af egen drift

2. maj 2025

Borgerrådgiveren fører tilsyn af egen drift for at fremme god borgerbetjening og korrekt sagsbehandling.

Status siden sidste udvalgsmøde

Iværksatte tilsyn

-

Afsluttede tilsyn

- Forvaltningernes anvendelse af eDoc og journaliseringspraksis
- Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningens anvendelse af automatiserede afgørelser mv.

- Børne- og Ungdomsforvaltningens håndtering af skolevægring

Borgerrådgiveren afsluttede i november 2024 undersøgelsen med en rapport, hvori Borgerrådgiveren fremsatte en række anbefalinger. Borgerrådgiveren modtog i april 2025 forvaltningens tilbagemelding på anbefalingerne og kunne notere sig, at Borgerrådgiverens anbefalinger om forbedringer i kommunens indsats over for skolevægring ikke har givet forvaltningen anledning til tiltag eller overvejelser herom.

Borgerrådgiveren har orienteret Borgerrådgiverudvalget og Børne- og Ungdomsudvalget om, at Borgerrådgiverens udtalelser i rapporten ikke bliver fulgt af forvaltningen.

Afklarende henvendelser

Er Borgerrådgiveren i tvivl om, hvorvidt gældende regler, retningslinjer mv. på konkrete områder bliver efterlevet, kan Borgerrådgiveren bede forvaltningen om oplysninger for at afklare, om der er grundlag for at iværksætte et tilsyn. Det er siden sidste udvalgsmøde sket på følgende områder:

Borgerrådgiveren
Tietgensgade 31A
1704 København V

Telefon
3366 1400

www.kk.dk/borgerraadgiveren

- Socialforvaltningens klagevejledning mv. ved klager over egenbetaling for ophold på botilbud

Tilsyn på vej

Iværksat, men endnu ikke afsluttet

- Overgang til voksenregler ved fyldte 18. år for unge med handicap
- Klare forventninger – Information om sagsbehandlingstid på nettet (sat i bero af hensyn til parallel sag i Ankestyrelsen)
- Inklusion af digitalt udsatte borgeres adgang til og brug af digitale indgange – Flere forvaltninger

Besluttet, men endnu ikke iværksat

- Retssikkerhed ifm. borgerrettet kommunikation ift. daginstitutioner og skoler med videre
- Brugerinddragelse og borgerdialog
- Notatpligt og journalisering i byggesager med særligt fokus på erhvervsdrivendes forhold
- Handicaptilgængelighed i forhold til bademuligheder (havnebade)
- Sagsbehandlingstider på støtte efter servicelovens § 102 (behandlingstilbud)
- Automatisk beregning af sagsfrister mv. i sagsstyringssystemer på børne- og ungeområdet ud fra foruddefinerede sagsskridt
- Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningens centralforvaltnings håndtering af klager vedrørende afgørelser og sagsbehandling i Jobcentrene
- Ældre borgeres kontaktmuligheder til relevante enheder i kommunen

Listerne opdateres kontinuerligt på [Borgerrådgiveren hjemmeside](#).

Efterhånden som tilsynene afsluttes, publiceres konklusionsrapporterne på hjemmesiden.



Til de syv forvaltninger i Københavns Kommune

Afsluttende brev i Borgerrådgiverens undersøgelse af forvaltningernes anvendelse af eDoc og journaliseringspraksis (alle forvaltninger)

19. marts 2025

Sagsnr.
2016-0000478

Dokumentnr.
2016-0000478-75

Undersøgelsen af forvaltningernes anvendelse af eDoc og journaliseringspraksis i Københavns Kommune er nu afsluttet.

Undersøgelsens hovedkonklusioner fremgår nedenfor. Der henvises i øvrigt til vedhæftede baggrundsnotat om undersøgelsen, som uddyber hovedkonklusionerne og indeholder undersøgelsens øvrige konklusioner.

Undersøgelsen, der blev iværksat i 2023, bygger videre på erfaringerne fra en tilsvarende undersøgelse i 2014 og har haft til formål at vurdere journaliseringspraksis, identificere barrierer og pege på forbedringsmuligheder.

Hovedkonklusioner

Undersøgelsen viser, at der siden 2014 er sket en vis forbedring af journaliseringspraksis, men at der fortsat er udfordringer. Blandt de væsentligste fund kan nævnes:

- **Mangelfuld journalisering:** Der er stadig variation i, hvordan journaliseringspligten overholdes, især med hensyn til datering og indholdsangivelse af dokumenter. Dette kan have konsekvenser for borgernes retssikkerhed, kommunens administrative effektivitet og opfyldelsen af offentlighedslovens krav.
- **Tekniske barrierer:** Mange medarbejdere rapporterer, at eDoc er langsomt, ustabilt og dårligt integreret med andre systemer. Det påvirker arbejdsgangene negativt og kan føre til forsinkelser og fejl i journaliseringen.
- **Manglende ensartethed:** Der er forskel på, hvordan journalisering håndteres på tværs af forvaltningerne, både i form af

Borgerrådgiveren
Tietgensgade 31A, 1.
1704 København V

EAN nummer
5798009800053

www.borgerraadgiver.kk.dk

retningslinjer og oplæring af medarbejdere. Dette skaber risiko for uensartet praksis og dokumentationstab.

- **Tidspres og prioritering:** Journalisering nedprioriteres ofte i en travl hverdag, hvilket kan føre til forsinket eller mangelfuld dokumentation af væsentlige sagsoplysninger.

De fleste af konklusionerne er bredere end eDoc og vil derfor have relevans for journalisering i bred forstand.

Det bemærkes, at utilstrækkelig, fejlbehæftet, manglende eller uensartet journalisering må forventes at udgøre en væsentlig barriere for fremtidens digitale udnyttelse af data til kvalitetssikring, serviceforbedring og effektivisering.

Særligt fsva. eDoc bemærkes, at Borgerrådgiveren i det daglige arbejde oplever stor åbenhed og har gode erfaringer med at trække på Koncer-nITs ESDH-konsulenter, hvilket – alt andet lige – også må antages at have bidraget til systemets konstruktive brug og udvikling.

Anbefalede forbedringstiltag

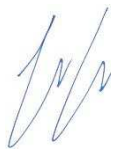
På baggrund af undersøgelsen peger Borgerrådgiveren på følgende fremadrettede fokusområder:

1. **Forbedring af systemets funktionalitet og brugervenlighed**
 - Øget hastighed og stabilitet i eDoc.
 - Bedre integration mellem eDoc og andre arbejdsredskaber.
 - Forbedrede søgefunktioner og mulighed for øget automatisering af journaliseringsprocesser.
2. **Styrkelse af oplæring og vejledning**
 - Udbredelse og eventuel udbygning af eksisterende letforståelige e-kurser og quickguides samt oplysningsmateriale om gældende journaliseringskrav til supplerende af kommunens generelle retningslinjer.
3. **Fremme af organisatorisk ensartethed**
 - Ensretning af journaliseringspraksis, herunder overholdelse af enkeltsagsprincippet i overensstemmelse med kommunens retningslinjer for journalisering.
 - Styrket ledelsesmæssigt fokus på korrekt journalisering.
4. **Løbende monitorering og opfølgning**
 - Regelmæssig opfølgning og evaluering af journaliseringspraksis.
 - Inddragelse af medarbejderfeedback til at forbedre journaliseringssystemer og arbejdsgange.

Borgerrådgiveren opfordrer til, at relevante enheder og medarbejdere i forvaltningerne gennemgår undersøgelsen og tager stilling til, hvordan de identificerede udfordringer bedst kan adresseres i de respektive forvaltninger.

Har forvaltningerne spørgsmål eller ønske om dialog om undersøgelsen, står Borgerrådgiveren naturligvis til rådighed.

Med venlig hilsen

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'J. Busse', written in a cursive style.

Johan Busse
Borgerrådgiver



Notat

Baggrundsnotat om Borgerrådgiverens undersøgelse af forvaltningernes anvendelse af eDoc og journaliseringspraksis

19. marts 2025

Sagsnummer
2016-0000478

Dokumentnummer
2016-0000478-74

Indhold

Indledning	2
Baggrund	2
Metode	3
Vurderingsgrundlag	3
Konsekvenser af utilstrækkelig journalisering	3
Undersøgelse af forvaltningernes praksis og retningslinjer	4
Undersøgelse blandt eDoc-brugere om journaliseringspraksis	5
Hvad er formålet med din journalisering?	5
Hvor ofte journaliserer du i eDoc?	6
Hvem skal journalisere i din enhed?	6
Datering og indholdsangivelse	7
Erfaringer med utilstrækkelig journalisering	7
Ensartethed	8
Sammenfatning af praksisafdækning	8
Undersøgelse blandt eDoc-brugere om muligheder og barrierer	9
1. Udfordringer	9
2. Sammenligning med andre systemer, herunder erfaring med tidligere systemer	10
3. Forbedringsforslag fra brugerne	11
Sammenfatning af aktuelle muligheder og barrierer	13
Sammenligning mellem undersøgelserne i 2014 og 2024	13
Samlet konklusion	14
Positive observationer	14
Udfordringer og risici	14
Mulige forbedringspunkter	15

Tietgensgade 31A, 1.
1704 København V

EAN-nummer
5798009800053

www.borgerraadgiver.kk.dk

Indledning

Denne rapport sammenfatter resultaterne af Borgerrådgiverens undersøgelse af journaliseringspraksis i de syv forvaltninger i Københavns Kommune.

Fokus er på anvendelsen af det elektroniske sags- og dokumenthåndteringssystem eDoc, som spiller en central rolle i kommunens sagsbehandling og opfyldelsen af offentlighedslovens journaliserings- og notatpligt. Undersøgelsen bygger videre på erfaringerne fra en undersøgelse i 2014 og har til formål at:

- Vurdere efterlevelsen af journaliseringspligten
- Identificere fællestræk og variationer på tværs af forvaltningerne
- Belyse barrierer og pege på forbedringsmuligheder

Baggrund

Borgerrådgiverens kompetence til at iværksætte denne type undersøgelse udspringer af vedtægtens § 13, som giver mulighed for undersøgelser af generelle forhold efter samråd med Borgerrådgiverudvalget.

Borgerrådgiveren gennemførte i 2014 en undersøgelse af kommunens journaliseringssikkerhed ved anvendelse af elektronisk kommunikation. Det blev den gang konstateret, at der var betydelige mangler i journaliseringen af elektronisk kommunikation i kommunen. Omkring 97 % af de undersøgte sager led af mangler i forhold til de gældende regler og retningslinjer. Det blev vurderet, at den mangelfulde journalisering kunne have alvorlige konsekvenser for kommunens evne til at overholde reglerne for digital kommunikation, som blev obligatorisk i november 2014.

Økonomiforvaltningen anbefalede allerede i 2015 en undersøgelse af kommunens journaliseringspraksis for at sikre compliance med kommunens egne retningslinjer og offentlighedslovens krav. I takt med udviklingen af GDPR og opgraderingen af eDoc blev undersøgelsen igangsat i 2023 med et opdateret fokus.

Borgerrådgiveren afholdt i juni 2016 et møde med Koncernservices daværende direktion om undersøgelsen, hvilket blandt andet gav anledning til overvejelser om undersøgelsens tilrettelæggelse og timing.

Undersøgelsen har således været udskudt flere gange, blandt andet fordi Borgerrådgiveren afventede indsatsen med implementeringen af databeskyttelsesforordningen, som også indebar en omfattende oplysningsindsats om journalisering, indførelse af ny(e) version af eDoc, som også skulle testes i brug før, det ville give mening at iværksætte undersøgelsen mv.

Borgerrådgiverudvalget fandt i 2022, at problemstillingen stadig er relevant at undersøge, hvorfor undersøgelsen blev iværksat medio 2023.

Metode

Undersøgelsen blev gennemført i to dele/faser:

1. Analyse af forvaltningernes praksis og retningslinjer

Borgerrådgiveren indhentede interne retningslinjer, vejledninger og beskrivelser fra forvaltningerne om praksis mv.

2. Spørgeskemaundersøgelse blandt eDoc-brugere

Spørgeskemaet blev udsendt til eDoc-brugere, hvoraf mange havde funktioner som sagsbehandlere, konsulenter og administrative medarbejdere. Skemaet belyste kendskab til regler, systemanvendelse og oplevede udfordringer.

Vurderingsgrundlag

Journaliseringspligt udspringer af offentlighedslovens § 15, som pålægger offentlige myndigheder at registrere alle dokumenter af betydning for sagsbehandlingen. Herudover kræver § 13, at der laves notater om mundtlige oplysninger af væsentlig betydning.

Kommunens retningslinjer fra februar 2021 fastslår blandt andet:

”KK er som myndighed forpligtet til at sikre, at grundlaget for vores sagsbehandling er korrekt. Journalisering er derfor en afgørende forudsætning for at sikre, at en sag er tilstrækkeligt oplyst, og at afgørelsesgrundlaget dermed er korrekt.”

Konsekvenser af utilstrækkelig journalisering

Mangelfuld eller forsinket journalisering kan have vidtrækkende konsekvenser, herunder:

1. Borgernes retssikkerhed

Utilstrækkelig journalisering kan resultere i blandt andet forkerte afgørelser i borgersager, manglende helhedsorienteret sagsbehandling eller forringelse af borgernes klageret.

Det kan også forringe grundlaget for administrative eller politiske beslutninger.

2. Offentlighed

Utilstrækkelig journalisering gør det vanskeligt eller umuligt for kommunen, at opfylde sine forpligtelser til offentlighed i forvaltningen, herunder reglerne i offentlighedsloven og databeskyttelsesreglerne.

3. Effektivitet

Utilstrækkelig journalisering kan resultere i blandt andet dobbeltarbejde og unødvendigt tidsspilde, ligesom forkerte afgørelser på grund af mangelfuld journalisering kan føre til klagesager og generere ekstra pres på kommunens ressourcer.

4. Lovkrav, erstatningskrav, tillid mv.

Journalisering er et lovkrav, og manglende overholdelse vil kunne føre til kritik fra tilsynsmyndigheder, tab af legitimitet og tab af tillid fra borgerne.

Manglende eller utilstrækkelig journalisering indebærer også risiko for økonomisk tab for kommunen, erstatningskrav fra borgere eller virksomheder samt tab af klage- og retssager mv.

Kommunens arkivforpligtelser hænger også nøje sammen med pligten til at journalisere, hvorfor mangelfuld journalisering kan være en hindring for korrekt arkivering og dermed begrænse kommunens historiske arv.

Mangelfuld journalisering kan gøre det svært at spore beslutningsprocesser.

5. Barriere for digital udvikling

Utilstrækkelig, fejlbehæftet, manglende eller uensartet journalisering må forventes at udgøre en væsentlig barriere for fremtidens digital udnyttelse af data til kvalitetssikring, serviceforbedring og effektivisering.

Undersøgelse af forvaltningernes praksis og retningslinjer

Borgerrådgiveren indhentede medio juni 2023 oplysninger fra hver af de syv forvaltninger om eventuelle retningslinjer, vejledninger eller lignende om, hvordan journaliseringen skal praktiseres, herunder særlige retningslinjer for brug af eDoc.

Forvaltningernes svar viser generelt set et stort fokus på journalisering, men afslører også en variation i tilgange og praksis. Tre forhold skal fremhæves her:

- **Generelle kontra lokale retningslinjer**

Alle forvaltninger henviser til kommunens overordnede retningslinjer, men graden af lokal tilpasning synes at variere.

- **Forskelle i oplæring**

Nogle forvaltninger har obligatoriske læringsforløb for nye medarbejdere, mens andre lægger større vægt på praktisk side-mandsoplæring.

Undersøgelse blandt eDoc-brugere om journaliseringspraksis

Medio 2023 gennemførtes en spørgeskemaundersøgelse.

Det var en målsætning, at der kunne udledes relevante forskelle mellem forvaltningerne og i hvert fald større enheder inden for hver forvaltning og eventuelle forskelle mellem forskellige jobfunktioner. Indledningsvis omfattede undersøgelsen derfor alle registrerede brugere af eDoc.

På anmodning fra deltagende forvaltninger begrænsede Borgerrådgiveren imidlertid modtagerkredsen således, at undersøgelsen alene medtog alle eDoc-brugere fra enheder med mindre end 30 brugere samt 2/3 af eDoc-brugere fra enheder med mere end 30 brugere.

Spørgeskemaet blev på denne baggrund distribueret til 7.060 eDoc brugere, hvoraf 2.145 respondenter svarede.

Modtagergruppen var udvalgt på baggrund af kommunens oversigter over eDoc-brugere. Godt halvdelen (1.099) svarede, at de anvender eDoc som fagsystem (dvs. i praksis som det primære journaliseringssystem). De øvrige respondenter anviste, at de anvendte andre fagsystemer til journalisering.

Dette indikerer, at et stort antal af kommunens medarbejdere anvender to eller flere systemer til journalisering (f.eks. både et fagsystem og eDoc). Det kan der være gode grunde til, men det er relevant at være opmærksom på, om der er risiko for dokumentationstab i den forbindelse, eller om der forekommer ressourcemæssigt spild ved det.

Respondenterne var beskæftiget som sagsbehandlere, ledere, koordinatorer og chefkonsulenter, konsulenter (juridiske, pædagogiske, tekniske osv.), rådgivere, projektledere, udviklingskonsulenter, fuldmægtige, sagsbehandlere, administrative medarbejdere og medarbejdere i supportfunktioner, teknikere, chauffører, specialarbejdere og lignende.

Dette indikerer, at journalisering er en arbejdsopgave, som varetages meget bredt blandt kommunens medarbejdere.

Nedenfor er udvalgte resultater fra undersøgelsen beskrevet under overskrifter, der svarer til de stillede spørgsmål.

Hvad er formålet med din journalisering?

Langt de fleste respondenter (85 %) ved, at formålet med journaliseringen er at understøtte adgangen til aktindsigt og at sikre nødvendig dokumentation i de enkelte sager. Den højeste grad af bevidsthed herom finder man i Teknik- og Miljøforvaltningen (93 %) og den laveste i Socialforvaltningen (78 %).

Mange angiver også andre grunde, f.eks. at skabe overblik over sagerne (60 %), kvalitetssikre sagsbehandlingen (30 %). Kun meget få angiver, at journaliseringen tjener til brug for ledelsesmæssig kontrol.

Borgerrådgiverens vurdering

Forståelsesniveauet for formålet med journalisering er tilfredsstillende.

Hvor ofte journaliserer du i eDoc?

Knappt halvdelen journaliserer dagligt eller ugentligt. Flest i Teknik- og Miljøforvaltningen oplyser dette (60 %) og færrest i Socialforvaltningen (43 %).

Resten journaliserer lejlighedsvist eller sjældent. Kun 22 % journaliserer dagligt. Flest journaliserer dagligt i Teknik- og Miljøforvaltningen (32 %) og Kultur- og Fritidsforvaltningen (26 %) og færrest i Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen (13 %) og Socialforvaltningen (11 %).

Ifølge kommunens retningslinjer skal sagerne være opdateret. Det betyder, at der skal ske løbende journalisering, herunder e-mails, indgående og udgående dokumenter m.m.

Indgående post i en sag skal så vidt muligt journaliseres på dagen for eller senest dagen efter modtagelse, og udgående post skal så vidt muligt journaliseres samme dag, som det er afsendt.

Borgerrådgiverens vurdering

Dette indikerer, at journaliseringen i kommunen ikke generelt set følger kommunens egne retningslinjer. Undersøgelsen indikerer, at Socialforvaltningen og Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen ligger lavest, hvad angår daglig journalisering.

Hvem skal journalisere i din enhed?

Langt de fleste respondenter er klar over, at journaliseringspligten omfatter alle ansatte (88 %). Andelen af medarbejdere, som er opmærksom på dette, er ensartet for de fleste forvaltninger.

Sundheds- og Omsorgsforvaltningen skiller sig ud i svarene på, hvem journaliseringspligten påhviler, da 7 % af medarbejderne i denne forvaltning mener, at journaliseringspligten kun påhviler ledere, da de træffer væsentlige beslutninger. 78 % af medarbejderne i Sundheds- og Omsorgsforvaltningen er dog klar over, at journaliseringspligten omfatter alle ansatte.

Borgerrådgiverens vurdering

Kendskabsniveauet er tilfredsstillende, om end det ideelt set burde være 100 %.

Svarene fra medarbejdere i Sundheds- og Omsorgsforvaltningen indikerer behov for et kompetenceløft hos en større del af medarbejderne end i de øvrige forvaltninger.

Datering og indholdsangivelse

Kun 32 % oplyser, at der i deres enhed er praksis for at journalisere ved at angive den dato på dokumentet, hvor det er modtaget eller afsendt (dokumentoplysninger). 23 % oplyser, at der ikke er praksis herfor, og 46 % ved ikke, hvad enhedens praksis er.

Kun 47 % oplyser, at der i deres enhed er praksis for at angive en kort tematisk angivelse af dokumentets indhold (indholdsoplysninger). 51 % oplyser, at dette er tilfældet i Teknik- og Miljøforvaltningen, mens 45 % oplyser, at dette er tilfældet i Sundheds- og Omsorgsforvaltningen.

24 % oplyser, at der ikke er praksis herfor. 31 % oplyser dette for Økonomiforvaltningens vedkommende.

29 % ved ikke, hvad enhedens praksis er.

De nævnte oplysninger vil kunne fremgå på anden vis, som kan fremsøges via opslag i enkelte dokumenter, sagslog eller lignende, men oplysningerne er pligtmæssige, jf. offentlighedslovens § 15, stk. 3, og eDoc er forsynet med særlige felter til registrering heraf. En korrekt brug af disse felter letter desuden kommunens overblik og giver mulighed for hurtigere fremsøgning.

Borgerrådgiverens vurdering

Svarene indikerer, at kommunen i henved ¼ af sagerne ikke kan skabe et hurtigt overblik over sagernes forløb og indhold. Dette er bekymrende for kommunens lovmedholdelighed og for kommunens effektivitet.

Erfaringer med utilstrækkelig journalisering

16 % af respondenterne har oplevet eller i nogen grad oplevet, at manglende journalisering har ført til, at de har haft svært ved f.eks. at dokumentere grundlaget for en afgørelse eller bevise et økonomisk krav mod borgeren.

Flest har oplevet dette i Teknik- og Miljøforvaltningen og Økonomiforvaltningen (hhv. 23 % og 17 %) og færrest i Sundheds- og Omsorgsforvaltningen (8 %).

31 % af respondenterne har oplevet eller i nogen grad oplevet, at de på grund af manglende journalisering i sagsforløb ikke har haft den

samlede viden om sagen til at kunne vurdere, hvad der var det rigtige at gøre i den givne situation.

Flest har oplevet dette i Teknik- og Miljøforvaltningen og Økonomiforvaltningen (hhv. 41 % og 38 %).

15 % af respondenterne har oplevet eller i nogen grad oplevet, at de har været nødt til at genskabe dokumenter, der som følge af manglende journalisering er bortkommet, eller som uberettiget viser sig at være slettet eller tilintetgjort.

Flest har oplevet dette i Teknik- og Miljøforvaltningen og Økonomiforvaltningen (hhv. 18 % og 18 %).

Borgerrådgiverens vurdering

Svarene indikerer, at der er en effektiviseringsgevinst ved at øge kvaliteten af kommunens journalisering, og viser, at en del af medarbejderne har konkrete erfaringer med de risici, som utilstrækkelig journalisering kan medføre.

Ensartethed

14 % oplyser, at deres enheds journaliseringspraksis ikke er så ensartet, at enheden har mulighed for at dele sager uden, at det går ud over sagens overblik og fremdrift.

64 % oplyser, at deres enhed praktiserer enkeltsagsprincippet (at der oprettes en ny sag for hver ny henvendelse eller hændelse, der skal behandles) eller i nogen grad gør det. Færrest oplyser dette fra Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen og Socialforvaltningen (hhv. 49 % og 50 %).

Borgerrådgiverens vurdering

Svarene indikerer, at journaliseringspraksis i en del enheder dels ikke lever op til kommunens retningslinjer om enkeltsagsprincippet og dels ikke i fuldt omfang forløser journaliseringens fulde potentiale for effektivisering.

Sammenfatning af praksisafdækning

Undersøgelsen viser positive billeder af kommunens journaliseringspraksis, men indikerer også udfordringer, som påvirker både lovmedholdelighed og effektivitet.

Der er behov for forbedret efterlevelse af eksisterende retningslinjer og muligvis yderligere tiltag for at styrke praksis og kendskab til journaliseringskravene blandt kommunens medarbejdere, hvis kommunens praksis skal være korrekt og så effektiv som mulig.

Undersøgelse blandt eDoc-brugere om muligheder og barrierer

Spørgeskemaundersøgelsen omfattede også en række spørgsmål vedrørende de sagsbehandlingssystemer, som er til rådighed. Da undersøgelsen var rettet imod eDoc-brugere, handler de fleste svar om dette system, men mange respondenter har også inddraget andre systemer, som undersøgelsen derfor også siger noget om.

Denne del af undersøgelsen var primært baseret på fritekstsvar og skal tages med det forbehold, at det er brugernes oplevelser og opfattelser, der er kommet til udtryk, og ikke en nærmere teknisk analyse af systemerne. Der er generelt flere svar om negative oplevelser end positive, men begge typer af svar nævnes nedenfor.

1. Udfordringer

Et stort antal respondenter har i fritekstfeltet "Hvilke udfordringer oplever du?" givet eksempler på udfordringer ved systemet.

Efter at have analyseret brugersvarene fra undersøgelsen om brugen af eDoc-systemet i kommunen, fremgår det, at der er flere gennemgående temaer i svarene, som vedrører systemets effektivitet og brugervenlighed. Disse temaer kan kategoriseres som følger:

Systemets hastighed og stabilitet

Brugere oplever ofte, at eDoc er langsomt og ustabil, hvilket forstyrrer dagligdagen, og gør det tidskrævende at journalisere. Der er hyppige erfaringer med driftsforstyrrelser og systemnedbrud.

F.eks. "Systemet er meget langsomt, hvilket ikke opfordrer til at man bruger det ofte." og "E-doc virker oftest ikke når jeg vil journalisere, hvorfor jeg må vende tilbage til opgaven flere gange, og derfor også kan glemme at vende tilbage til det."

Andre roser systemets evne til hurtig håndtering af opgaver og dokumenter, især igennem funktioner som drag and drop, som bidrager positivt til brugeres daglige arbejde.

F.eks. "Hurtighed, nem brugerbetjening, hurtige genveje, så man ikke skal igennem mange klik for blot at åbne et dokument".

Brugervenlighed

Mange brugere finder systemet uoverskueligt og svært at navigere i, hvilket gør det vanskeligt at bruge uden omfattende træning og rutine.

"Det er et meget lidt intuitivt system så jeg glemmer hvordan jeg skal navigere i det fra gang til gang."

Andre brugere finder eDoc intuitivt og let at navigere i, hvilket fremmer en mere effektiv håndtering af dokumenter og sager.

F.eks. "at det er nemt at tilgå og intuitivt" og "Jeg synes systemet er intuitivt og let at bruge".

Tekniske problemer og integration

Brugere oplever tekniske fejl og manglende integration med andre systemer som Outlook, hvilket skaber barrierer for en effektiv arbejdsproces og korrekt journalisering.

F.eks. "Dagligt kan der ikke journaliseres fra Outlook, lange svartider, daglige fejlmeldinger, det er enormt svært at søge i og dokumenter bliver nemt væk."

Journaliseringsprocessen opleves som omstændig og tidskrævende, især på grund af manglende integration mellem eDoc og andre systemer samt systemets struktur og funktioner.

F.eks. "Det er en udfordring, at man både skal bruge F2, eDoc og Agenda. Når der ændres i et program, kan der være behov for at ændre alle 3 steder for at sikre, at det nyeste dokument er journaliseret korrekt."

Omvendt finder andre, at integrationen er anvendelig og nyttig mellem eDoc og andre arbejdsredskaber som F2, Outlook og SharePoint, hvilket forenkler processen med at journalisere og administrere dokumenter.

F.eks. "Der journaliseres automatisk via F2" og "Mulighed for at journalisere direkte fra Outlook til Edoc".

Tidspres og arbejdskultur

Den tid, det tager at journalisere, gør det svært at prioritere journalisering i en travl hverdag, især når der ikke er klare retningslinjer for, hvad der skal journaliseres.

F.eks. "Nedprioritering af journalisering ved travlhed." og "I en travl hverdag er det ofte at jeg får journaliseret på bagkant."

2. Sammenligning med andre systemer, herunder erfaring med tidligere systemer

Et stort antal respondenter har i fritekstfeltet "Var der noget, der fungerede bedre i det fagsystem, du tidligere anvendte? I så fald

hvad?" fremhævet funktioner mv. ved tidligere anvendte systemer, som de mangler i eDoc.

Brugervenlighed

Mange brugere oplever eDoc som mindre intuitivt og brugervenligt sammenlignet med tidligere anvendte systemer. De nævner problemer med systemets layout og navigering, hvilket gør det besværligt at anvende til daglige opgaver.

F.eks. "E-doc er ikke særlig brugervenligt." og "Det er det sværeste journal system jeg nogensinde har arbejdet i. det er ikke særlig brugervenligt."

Tekniske problemer og integration

Brugere oplever, at eDoc har begrænsninger i integrationen med andre vigtige programmer og systemer, som de bruger i deres arbejdsprocesser, hvilket påvirker deres effektivitet.

F.eks. "Alt fungerer bedre i F2." og "Workzone var lettere at oprette nye sager i."

Funktioner

Brugere savner visse funktioner og fleksibilitet, som de har haft i andre systemer, herunder bedre søgefunktioner og muligheden for nemt at oprette og håndtere sager og dokumenter.

F.eks. "F2 er som godkendelsessystem meget nemmere at bruge, og jeg forestiller mig, at F2's journaliseringssystem har de samme fordele:
- Mere overskuelig brugerflade - Markant bedre søgefunktioner - Nemmere overblik over sager/akter" og "Det var nemmere at finde det, man havde journaliseret."

3. Forbedringsforslag fra brugerne

Et stort antal respondenter har i fritekstfeltet "Har du kommentarer eller forbedringsforslag, kan du skrive her:" angivet forbedringsforslag og ønsker til systemets udvikling. Nogle forslag går igen og nævnes nedenfor. De hyppigst nævnte forbedringsforslag relaterer sig til brugervenlighed, søgefunktioner, hastighed, og integration.

Brugervenlighed og intuitivitet

Brugere efterspørger en mere brugervenlig og intuitiv platform, hvor færre museklik, bedre navigation og en logisk opbygning kan lette arbejdet. Mange finder systemet besværligt at bruge og svært at navigere i.

F.eks. "Det er et meget lidt intuitivt system, så jeg glemmer, hvordan jeg skal navigere i det fra gang til gang." og "Gør eDoc mere brugervenligt, så kan det være, man havde overskud til at journalisere oftere. Jeg afsætter normalt en halv dag, for at komme igennem alle mine sager. "

Søgefunktionalitet

Søgefunktionen opleves som mangelfuld og ineffektiv. Brugere ønsker mulighed for at søge på flere parametre og få bedre overblik over søgeresultater.

F.eks. " Søgefunktionen er ofte ubrugelig derudover crasher den tit. " og "Derudover er søgefeltet i Edoc ikke super anvendeligt - hvilket er meget relevant ved fx aktindsigtssager."

Hastighed og ydeevne

eDoc opleves som langsomt og ineffektivt, hvilket skaber frustration og spildtid. Forbedringer af svartider og systemets stabilitet er højt prioriteret.

F.eks. " Systemet er meget langsomt, hvilket ikke opfordrer til at man bruger det ofte." og " Jeg tror det vil gøre en kæmpe forskel hvis systemet var hurtigere - det opfordre ikke til journalisering, når det nogle gange tager 10 min. at journalisere ét dokument. Det burde kunne gøres på få sekunder."

Integration med andre systemer

Brugere ønsker bedre integration mellem eDoc og andre arbejdsredskaber som Outlook, F2, og Agenda. Mange oplever dobbeltarbejde og ineffektive arbejdsgange på grund af manglende integration.

F.eks. " Det vil være en stor forbedring, hvis man kunne sikre, at eDoc, Agenda og F2 talte bedre sammen, så der ikke er behov for at opdatere dokumenter i alle tre programmer." og "Derudover er integrationen mellem Outlook og Edoc håbløs: Det går suuuper langsomt, er umuligt at søge sine sager frem mv."

Journaliseringspraksis og retningslinjer

Manglende klare retningslinjer og ensartet praksis skaber forvirring om, hvad der skal journaliseres, og hvordan det skal gøres. Brugere efterspørger bedre vejledninger og mere træning.

F.eks. "Jeg savner tydeligere retningslinjer ift., hvad der skal journaliseres." og " Lav en fem steps quickguide (el.lign.) med billeddokumentation, der viser hvordan man journaliserer en fil osv."

Automatisering

Brugere efterspørger mere automatisering, fx automatisk journalisering af mails og systemdrevne påmindelser om journaliseringsopgaver.

F.eks. "Lav automatisk arkivering af alt outlookaktivitet" og " Hvis man kunne bruge AI til at journalisere de fleste henvendelser, ville det være en stor hjælp."

Træning og support

Manglende oplæring og løbende opfriskningskurser gør, at mange brugere ikke føler sig sikre i brugen af systemet. Flere efterspørger lettilgængelig support.

F.eks. "Vi bør have et eDoc-genopfriskningskursus en gang om året med fokus på både hvorfor og hvordan." og "Det er learning by doing, da vi ingen introduktion har fået."

Sammenfatning af aktuelle muligheder og barrierer

De observerede udfordringer peger på mangler i effektiviteten og brugervenligheden af eDoc-systemet, hvilket kan påvirke kommunens evne til at overholde lovgivningsmæssige krav og sikre en effektiv sagsbehandling. Forbedringer i systemets hastighed, brugervenlighed, integration og træning er indikeret for at minimere risikoen for ukorrekt journalisering og ineffektivitet.

Sammenligning mellem undersøgelserne i 2014 og 2024

Undersøgelsen i 2014 blev gennemført som en gennemgang af et antal sager fra de involverede forvaltninger. Den aktuelle undersøgelsesmetode er anderledes, men det er alligevel muligt at sammenligne det generelle billede, som de to undersøgelser giver og således vurdere udviklingen over tid.

Sammenligningen indikerer, at der siden 2014 har været en væsentlig indsats for at forbedre journaliseringen i kommunens forvaltninger. Det ses blandt andet af tegn på øget investering i uddannelse og vejledning i retningslinjer for journalisering og brug af journaliseringssystemet.

Dette indikerer, at kommunen tog kritikken fra 2014 til sig og har arbejdet på at forbedre journaliseringen og sikre overholdelse af både interne og lovgivningsmæssige krav.

Samlet konklusion

Den aktuelle undersøgelse af forvaltningernes brug af eDoc-systemet og journaliseringspraksis i Københavns Kommune fremhæver både positive elementer og udfordringer, som der bør arbejdes med.

Positive observationer

Der er indikationer på en styrket indsats siden 2014.

Undersøgelsen afdækker et højt niveau af forståelse blandt medarbejderne for journaliseringens formål, især i relation til aktindsigt og dokumentation. Der er fokus på at opfylde offentlighedslovens krav samt sikre korrekt og opdateret dokumentation til brug for den konkrete sagsbehandling.

Fsva. eDoc bemærkes også, at Borgerrådgiveren i det daglige arbejde oplever stor åbenhed og har gode erfaringer med at trække på Koncer-nITs ESDH-konsulenter, hvilket – alt andet lige – også må antages at have bidraget til systemets konstruktive brug og udvikling.

Udfordringer og risici

Mangelfuld journaliseringspraksis

Risiko for inkonsekvent anvendelse af retningslinjer, herunder datering og indholdsangivelse, som kan føre til ineffektiv sagsbehandling og manglende retssikkerhed for borgerne.

Risiko for dokumentationstab ved brug af flere systemer parallelt.

Tekniske og systemrelaterede problemer

Udbredte oplevelser af langsom systemrespons, driftsforstyrrelser og manglende integration mellem eDoc og andre systemer (fx Outlook).

Systemets kompleksitet og niveau af brugervenlighed skaber frustration blandt brugere og hæmmer effektivitet.

Kulturelle og organisatoriske barrierer

Manglende ensartethed i praksis og lav prioritering af journalisering under tidspres er en risikofaktor for korrekt og effektiv journalisering.

Risici

De konstaterede forhold giver risiko for

- manglende overholdelse af offentlighedsloven og databeskyttelsesregler, som kan medføre juridiske og økonomiske konsekvenser, herunder erstatningskrav og tab af tillid.

- ineffektivitet og dobbeltarbejde kan føre til forsinket sagsbehandling og belaste kommunens ressourcer.
- forkerte eller mangelfulde afgørelser, som kan svække borgernes retssikkerhed.

Mulige forbedringspunkter

Forbedring af journaliseringssystemers funktionalitet og brugervenlighed

Fokus på øget hastighed og stabilitet samt styrket integrationen mellem journaliseringssystemer (herunder eDoc) og andre arbejdsredskaber.

Implementere mere intuitive navigations- og søgefunktioner samt muliggøre automatisering af rutineopgaver som journalisering af e-mails.

Styrkelse af oplæring og vejledning

Udbredelse og eventuel udbygning af eksisterende letforståelige e-kurser og quickguides samt oplysningsmateriale om gældende journaliseringskrav til supplerung af kommunens generelle retningslinjer.

Fremme af organisatorisk ensartethed

Sikre enhedens efterlevelse af enkeltsagsprincippet i overensstemmelse med kommunens retningslinjer for journalisering og harmonisering af journaliseringspraksis mellem enheder og ideelt set også på tværs af forvaltninger.

Øge ledelsens fokus på korrekt journalisering som en central del af sagsbehandlingen.

Monitorering og opfølgning

Overveje regelmæssig opfølgning og evaluering af journaliseringspraksis for at sikre efterlevelse og effektivitet.

Udnytte feedback fra brugere til kontinuerlig forbedring af systemet og arbejdsgangene.

Konklusionen peger på en målrettet indsats, der kombinerer systemtekniske opgraderinger, organisatorisk ensartethed og en stærkere prioritering af oplæring og opfølgning. Dette vurderes ikke blot at sikre lovmedholdelighed, men også fremme en mere effektiv og smidig sagsbehandling og forbedrede muligheder for digital udvikling til gavn for borgere og medarbejdere i kommunen.



Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen

3. april 2025

Egen drift-undersøgelse af Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningens anvendelse af automatiserede afgørelser mv.

Borgerrådgiveren iværksatte den 13. marts 2023 ovennævnte konkrete egen drift-undersøgelse. Baggrunden for undersøgelsen var, at Borgerrådgiveren i en konkret sag blev opmærksom på, at betegnelsen "ydelsesart" er anvendt i en afgørelse til en borger, uden at den specifikke ydelse er beskrevet.

Forvaltningen oplyste, at der var tale om et landsdækkende systemgenereret brev udarbejdet af kommunens leverandør KOMBIT, og at dette brev automatisk sendes til borgerne, når jobcentret registrerer opdateringer i borgernes sager, efter der er truffet afgørelse om nedsættelse eller bortfald i henhold til 225-timersreglen.

Det konkrete brev gav Borgerrådgiveren anledning til at stille yderligere spørgsmål til forvaltningen om de systemgenererede breve i udbetalingsystemet KY.

Forvaltningen har i udtalelser og på møde oplyst, at forvaltningen benytter udbetalingsystemet KY, som blev implementeret i oktober 2021. På nuværende tidspunkt er der 169 breve i systemet, som indgår i en automatiseret sagsbehandlingsproces, og her indgår blandt andet administration af 225-timersreglen og udbetaling af kontanthjælp. Disse breve er fuldautomatiserede og læses ikke igennem af en sagsbehandler inden afsendelse.

Tidligt i undersøgelsen blev det oplyst, at en række af brevene er afgørelser, der sendes til borgerne. Det gav Borgerrådgiveren anledning til at stille yderligere spørgsmål til forvaltningen. Herunder hvor mange af de breve, der sendes ud via systembreve i udbetalingsystemet KY, der

Sagsnr.
2023-0064470

Dokumentnr.
2023-0064470-32

Sagsbehandler
Pernille Olsen Treu

Borgerrådgiveren

Tietgensgade 31A, 1.
1704 København V

EAN nummer
5798009800053

er afgørelser i forvaltningslovens forstand, hvilke afgørelser, der er tale om, og hvor mange af disse afgørelser, der sendes automatisk, dvs. uden menneskelig gennemlæsning og kontrol. Borgerrådgiveren spurgte også ind til, om der er lovhjemmel til, at forvaltningen træffer automatiserede afgørelser i de tilfælde, hvor dette foregår, eller om der indhentes specifikt samtykke fra borgeren i de tilfælde, hvor der træffes automatiserede afgørelser, og hvorledes dette i så fald indhentes.

Forvaltningen blev også spurgt til, om det i alle tilfælde sikres, at der foretages partshøring i nødvendigt omfang, inden der træffes afgørelse/udsendes afgørelse – såvel for afgørelser, der sker efter menneskelig gennemlæsning og kontrol, som for afgørelser, der sendes uden menneskelig gennemlæsning og kontrol.

Slutteligt spurgte Borgerrådgiveren til, hvilke overvejelser forvaltningen har gjort sig om, hvorvidt de automatiserede afgørelser lever op til de forvaltningsretlige principper om klarhed og præcision.

Forvaltningen sendte supplerende redegørelser den 6. oktober 2023 og d. 9. oktober 2024.

Automatiserede afgørelser / profilering

Databeskyttelsesforordningens artikel 22 omhandler den registreredes ret til ikke at være genstand for en afgørelse, der alene er baseret på automatisk behandling, herunder profilering. Artikel 22 omhandler ligeledes undtagelserne til beskyttelsen, herunder bl.a. om der er hjemmel hertil i enten EU-retten eller i national ret eller såfremt den registrerede har givet samtykke hertil¹.

Databeskyttelsesforordningen stiller derved krav om, at fuldautomatiserede afgørelser skal være hjemlet i EU-ret eller i medlemsstaternes nationale ret, og at borgerens rettigheder i øvrigt sikres. Bestemmelsen i forordningen ses ikke at stille krav om udtrykkelig hjemmel for selve automatiseringen, og det vil givetvis være nok, at der er hjemmel til at træffe den materielle afgørelse².

Institut for Menneskerettigheder udtaler dog, at det er uafklaret, om bestemmelsen i forordningen stiller krav om udtrykkelig hjemmel for selve automatiseringen (processen) eller blot om, at der er en hjemmel til at

¹ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/679 af 27. april 2016

² Grundlæggende databeskyttelsesret, s. 215 (Hanne Marie Motzfeldt 2022)

træffe den materielle afgørelse, og de vurderer på den baggrund, at der bør gælde et krav om lovhjemmel for fuldautomatiserede afgørelser³.

Datatilsynet udtaler, at den registrerede har ret til ikke at blive underlagt en afgørelse, der alene er baseret på automatisk behandling, som har retsvirkning eller på tilsvarende vis betydeligt påvirker vedkommende. Retten indebærer også, at den registrerede har ret til ikke at blive underlagt en automatisk behandling af personoplysninger, der består i at anvende oplysningerne til at evaluere bestemte personlige forhold vedrørende den registrerede, navnlig for at analysere eller forudsige forhold vedrørende den registreredes arbejdsindsats, økonomiske situation, helbred, personlige præferencer, interesser, pålidelighed, adfærd, geografisk position eller bevægelser. Retten har i praksis den betydning, at myndigheden som dataansvarlig, som udgangspunkt, ikke må træffe afgørelser, der alene er baseret på automatisk behandling eller profilering, når afgørelsen eller profileringen har retsvirkninger for eller betydeligt påvirker den registrerede. Datatilsynet præciserer, at en myndighed behandler personoplysninger om den registrerede automatisk, når behandlingen sker uden nogen form for menneskelig indgriben. Det vil sige, at der ikke er en fysisk person, herunder f.eks. en sagsbehandler inde over behandlingen⁴.

Den behandling, som omtales i artikel 22, er den automatiske behandling, hvor der sker en evaluering af personlige forhold. Der vil således ikke være tale om en automatiseret afgørelse jf. artikel 22, hvis den afgørelse, der træffes, sker ved en rent matematisk udregning ud fra de givne faktuelle forudsætninger, uden at der dermed sker en evaluering af personlige forhold vedrørende vedkommende⁵.

En forudsætning for en hel eller delvis automatisering af sagsbehandlingen på et område er som udgangspunkt, at afgørelserne eller de automatiserede dele af afgørelserne kan træffes efter rent objektive kriterier – det vil sige efter på forhånd fastsatte faktuelle kriterier og en fast givet retsvirkning af et givet faktum. Hvis det ikke er muligt klart at svare ja eller nej på et givet spørgsmål, kan behandlingen af det som udgangspunkt ikke automatiseres.⁶

Det fremgår af undtagelsesbestemmelsen, at den nationale ret skal fastsætte passende foranstaltninger til beskyttelse af den registreredes rettigheder og frihedsrettigheder samt legitime interesser, og det anses

³ Når algoritmer sagsbehandler s. 43 (Institut for Menneskerettigheder 2021)

⁴ Vejledning om de registreredes rettigheder pkt. 10.1 (Datatilsynet 2018)

⁵ Databeskyttelsesforordningen- og de retlige rammer for dansk lovgivning, Betænkning nr. 1565 s. 377 (Justitsministeriet)

⁶ Partsrettigheder og offentlige it-systemer pkt. 2 (Folketingets Ombudsmand, Myndighedsguiden # 12)

generelt for en passende garanti, hvis borgeren f.eks. kan påklage den automatiske afgørelse til en overordnet myndighed, hvor klagesagen behandles ved menneskelig indblanding⁷.

I forhold til automatiserede afgørelser (uanset om de er omfattet af artikel 22) har den registrerede en ret til at blive informeret om behandlingen, hvilket også betyder, at myndigheden har oplysningspligt herom jf. Databeskyttelsesforordningen artikel 13 stk. 2 litra f⁸.

Folketingets Ombudsmand udtaler, at det beror på en konkret vurdering i det enkelte tilfælde, om betingelserne for at kunne behandle, herunder indsamle, opbevare og videregive personoplysninger er opfyldt. En offentlig it-løsning må derfor i relevant omfang tage højde for behovet for sådanne vurderinger. Hvis regelgrundlaget på et område forudsætter, at en afgørelse eller elementer i afgørelsen beror på et skøn, skal sagsprocessen indrettes, så det er muligt at udøve et sådant skøn. Det kan eventuelt indebære, at sagsbehandlingen ikke fuldt ud kan være digital. Bl.a. kan det være vanskeligt at automatisere afgørelser i tilfælde, hvor det efter regelgrundlaget skal være muligt at dispensere fra en hovedregel.

Folketingets Ombudsmand har generelt haft fokus på IT-systemer i det offentlige og har belyst væsentligheden i, at de forvaltningsretlige krav indtænkes fra begyndelsen, når en myndighed udvikler og implementerer nye it-systemer.

"Det er den enkelte myndighed ansvar, at it-løsninger lever op til de forvaltningsretlige krav. Det gælder, uanset om myndigheden selv har udviklet systemet, eller systemet er leveret af en ekstern leverandør. Det gælder også, uanset om der er tale om standardløsninger eller løsninger, der er udviklet specielt til en bestemt opgave hos en eller flere myndigheder – og det gælder uafhængigt af graden af automatiseret sagsbehandling, dvs. både hvor hele og hvor blot en del af sagsbehandlingen på et område automatiseres."⁹

⁷ Databeskyttelsesforordningen- og de retlige rammer for dansk lovgivning, Betænkning nr. 1565 s. 375 (Justitsministeriet)

⁸ Artikel 29-gruppen vedrørende databeskyttelse s. 17 (3. oktober 2017)

⁹ Generelle forvaltningsretlige krav til offentlige it-systemer pkt. 2.1 (Folketingets Ombudsmand, Myndighedsguiden # 13)

Hvad er en afgørelse?

Ankestyrelsen udtaler, at en afgørelse er en myndigheds beslutning om, hvad der er eller skal være ret over for en borger. Det vil sige beslutninger, der f.eks. fastslår,

- om borgeren har ret eller ikke ret til at få tildelt en ydelse,
- at den ydelse, som borgeren allerede får, ændres i omfang eller til en anden type ydelse, eller
- at den hjælp, som borgeren allerede får, helt ophører.

Der er altså tale om beslutninger, der har betydning for retten til eller omfanget af den ydelse, som borgeren ønsker at få eller allerede har.¹⁰

Når en myndighed skal afgøre en sag, skal sagens parter have mulighed for at fremkomme med en udtalelse, før sagen afgøres jf. forvaltningslovens § 19. Myndighedernes pligt til på eget initiativ at partshøre er ikke blot en ret for borgeren, men er også af betydning for tilliden til den offentlige forvaltning. Samtidig er partshøring en nødvendig og vigtig del af myndighedens sagsoplysning. Manglende partshøring kan føre til, at der træffes en forkert afgørelse, fordi grundlaget for afgørelsen er forkert eller utilstrækkeligt. Partshøring er en garantiforskrift og er med til at garantere, at en afgørelse er lovlig og korrekt.¹¹

Det er ikke alle oplysninger i en sag, som en myndighed har pligt til at partshøre over. Myndigheden har pligt til at partshøre, når parten ikke er bekendt med, at myndigheden er i besiddelse af bestemte oplysninger eller vurderinger, når oplysningerne handler om sagens faktiske grundlag eller eksterne faglige vurderinger, og når oplysningerne er til ugunst og af væsentlig betydning for afgørelsen.¹²

Ankestyrelsen har særligt udtalt sig om fleksløntilskud og beregningen af disse, da Ankestyrelsen i disse sager ændrer eller hjemviser over halvdelen af sagerne. Kommunernes afgørelser om fleksløntilskud består som udgangspunkt i en udbetalingsmeddelelse, som den fleksjobansatte modtager hver måned i forbindelse med udbetalingen. Kommunens beslutning og derved udbetalingsmeddelelsen om udmålingen af det samlede tilskud er en afgørelse, der skal registreres. Når kommunen følger op på borgerens eksisterende bevilling og på ny tager stilling til tilskuddets størrelse, er der også her tale om en afgørelse, der skal

¹⁰ Vejledning om afgørelsesbegrebet s. 6 (Ankestyrelsen juni 2021)

¹¹ Partshøring s.1 (Folketingets Ombudsmand, Myndighedsguiden # 9)

¹² Partshøring pkt. 4 (Folketingets Ombudsmand, Myndighedsguiden # 9)

registreres. Det gælder også, selvom kommunen kommer frem til den samme udmåling.¹³

En afgørelse skal, når den meddeles skriftligt, være ledsaget af en begrundelse, medmindre afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part medhold jf. forvaltningslovens § 22. Hvad en begrundelse skal indeholde er reguleret i forvaltningslovens § 24. Det følger videre af forvaltningsretten, at afgørelser skal indeholde en begrundelse, der er dækkende og forståelig for borgeren, blandt andet med henblik på, at borgeren forstår afgørelsen og dens betydning, og så der ikke opstår misforståelser. Det følger tilsvarende af principperne for god forvaltningsskik, at myndigheder bør skrive til borgerne i et sprog, som er let at læse og forstå, og som er målrettet den konkrete situation.¹⁴

Begrundelse er på lige fod med partshøring en garantiforskrift og er med til at garantere, at en afgørelse er lovlig og korrekt.

Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningens sammenfattede redegørelser om:

Systembreve i udbetalingssystemet KY

Forvaltningen har implementeret udbetalingssystemet Kommunernes Ydelsessystem (KY) i oktober 2021. Forvaltningen oplyser, at KY er kendetegnet ved en høj grad af automatisering for at sikre effektive og ensartede sagsgange på et komplekst lovområde. I forvaltningen anvendes KY blandt andet til udbetaling af kontanthjælp, herunder administrationen af 225-timers reglen.

KY indeholder i alt pt. 200 breve, hvoraf 169 af brevene indgår i en automatiseret sagsbehandlingsproces. Sagsbehandlingsprocessen kan være fuldt eller delvist automatiseret.

Forvaltningen oplyser, at systemet genererer en automatisk afgørelse i seks breve, og at systemet genererer én udbetalingsmeddelelse. Disse breve udsendes automatisk via batchkørsler.

Fuldautomatiserede afgørelsesbreve

- Ophør af fleksløntilskud - 3 mdr. før folkepension
- Varsling om nedsættelse af ledighedsydelse
- Afgørelse om kontanthjælpsloft

¹³ Ankestyrelsen ændrer eller hjemviser halvdelen af sager om fleksløntilskud – nye tiltag skal hjælpe kommunerne med at træffe rigtige afgørelser (Ankestyrelsen, artikel af 18.12.2020)

¹⁴ Begrundelse pkt. 5.2 (Folketingets Ombudsmand, Myndighedsguiden # 10)

Forvaltningen oplyser, at ovenstående afgørelser træffes ud fra på forhånd, lovfastsatte faktuelte objektive kriterier som for eksempel alder og med en fast givet retsvirkning.

Afgørelserne er ikke baseret på følsomme personoplysninger, men alene på objektive kriterier, og der indsamles ved afgørelsen ikke data fra hverken borger eller andre.

Afgørelserne er ledsaget af en klagevejledning, så det sikres, at borgerne kan påklage afgørelsen og dermed få klagesagen behandlet ved menneskelig indgriben.

Forvaltningen oplyser, at afgørelserne derved ikke falder indenfor de situationer, hvor borger har ret til ikke at være genstand for automatisk sagsbehandling, eller hvor borger skal give samtykke til behandling.

I forhold til partshøring oplyser forvaltningen, at der foretages partshøring i overensstemmelse med de forvaltningsretlige regler. Konkret i forhold til ovenstående fuldautomatiserede breve, er borger bekendt med det faktiske oplysningsgrundlag i forvejen via eksempelvis tidligere afgørelser eller ved, at oplysningerne kommer fra borgeren selv.

Afgørelser som sendes via batchkørsler efter sagsbehandling hos medarbejder (delvist automatiserede)

- 225 – BGA/Forlængelse fra JC ændrer bortfaldsdato
- 225 – BGA fra JC ændrer bortfaldsdato
- 225 – Forlængelse fra JC ændrer ikke ydelsen

Brevene dannes i KY efter, at en medarbejder har foretaget sagsbehandling og truffet afgørelse på baggrund af nye oplysninger fra Jobcenteret. Medarbejderen læser og redigerer i brevene, og forvaltningen oplyser, at der således ikke er tale om fuldautomatiserede afgørelser.

I forhold til partshøring oplyser forvaltningen, at der foretages partshøring i overensstemmelse med de forvaltningsretlige regler.

Særligt om brevet; 225 – Forlængelse fra JC ændrer ikke ydelsen

Forvaltningen oplyser, at det konkrete brev er en orientering i forlængelse af en tidligere afgørelse om nedsættelse af borgerens ydelse som følge af 225-timerskravet. Orienteringen sker på baggrund af en ny fraværsregistrering, som ikke har betydning for nedsættelsen af ydelsen. Den bagvedliggende vurdering af borgerens fravær og evt. undtagelse fra 225-timerskravet er ikke en afgørelse, men en procesbeslutning.

Fraværsregistreringer indgår i vurderingen af, hvorvidt borgeren skal undtages fra 225-timerskravet. Langt de fleste fraværsregistreringer har ikke betydning for afgørelsen om nedsættelsen af borgerens ydelse.

Forvaltningen oplyser, at det konkrete brev, som ledte til Borgerrådgiverens undersøgelse, således ikke er en afgørelse, og det er derfor en fejl, at brevet har indeholdt en klagevejledning. Ændring i forhold til klagevejledning implementeres i 1. kvartal 2024 i forbindelse med en tilretning af KY's håndtering af administrationen på 225-timersområdet.

Forvaltningen oplyser, at det, i forbindelse med forvaltningens undersøgelse af det konkrete brev, har vist sig, at begrebet "ydelsesart" ikke burde forekomme i breve til borgerne. "Ydelsesart" er en flettekode i KY, som burde "flette" netop den ydelsesart, som den konkrete borger modtager, f.eks. kontanthjælp, ind i brevet. Der er derfor tale om en fejl, hvis begrebet "ydelsesart" er indgået i et brev til borgerne. Forvaltningen har indmeldt den tekniske fejl til IT-leverandøren.

Forvaltningen oplyser, at KOMBIT vil gennemgå brevets formuleringer, og at betegnelserne "*hjælp til forsøgelse*" og "*din hjælp*" fremadrettet vil blive benyttet. Det er forvaltningens opfattelse, at det konkrete brev i tilstrækkeligt omfang derved vil leve op til de forvaltningsretlige principper om klarhed og præcision henset til, at brevet udsendes i forlængelse af en konkret bevilling om kontanthjælp, og at borgeren hver måned modtager en udbetalingsmeddelelse, hvoraf det fremgår, at borgeren modtager kontanthjælp, og at den løbende opfølgning i jobcentret er ramme- og italesat ud fra, at borgeren modtager kontanthjælp.

Udbetalingsmeddelelser

Hver måned sendes der en udbetalingsmeddelelse til alle borgere med et overblik over den pågældende måneds ydelse, sammenlignelig med en lønseddel.

Forvaltningen har været i dialog med KL og Kombit om håndteringen af udbetalingsmeddelelser i IT- understøttelsen af kommunernes administration, og forvaltningen oplyser på den baggrund, at udbetalingsmeddelelsen følger af den tidligere truffe afgørelse om borgerens berettigelse til ydelse, herunder takst. Alle udbetalingsmeddelelser forudsætter derfor, at kommunen forud har truffet en separat afgørelse om, at borgeren er berettiget til en løbende ydelse. Tilsvarende skal kommunen træffe en ny afgørelse, hvis der sker ændringer i borgerens forhold, som betyder, at ydelsen ændres. Det gælder både hvis ydelsen ændres i en måned, eller hvis ydelsen ændres generelt fremadrettet. Selve afgørelsen træffes af en sagsbehandler.

Forvaltningen oplyser, at KY understøtter, at sagsbehandleren træffer afgørelser, når ydelsen ændres. Det sker bl.a. ved procestrin i den manuelle sagsbehandling om, at sagsbehandleren skal tage stilling til forhold, som kan have betydning for ydelsen. Sagsbehandlingen understøttes ofte med breve, som helt eller delvis bliver dannet af KY på baggrund af sagsbehandlerens vurderinger og godkendelse.

Forvaltningen har tidligere i undersøgelsen i brev af 13. september 2023 udtalt, at en udbetalingsmeddelelse er en afgørelse, som udsendes fuldt automatiseret. I brev af 9. oktober 2024 har forvaltningen dog præciseret, at det kun er tilfældet ved udbetalingsmeddelelser i forhold til administration af flekslønstilskud. Her udgør udbetalingsmeddelelsen selve afgørelsen til borger. Det skyldes, at der i forbindelse med implementeringen af flekslønstilskuddet, var en drøftelse med Ankestyrelsen, som vurderede, at udbetalingsmeddelelsen var tilstrækkelig som afgørelse. Selve beregningen af flekslønstilskuddet sker ved manuel sagsbehandling.

I forhold til partshøring forud for udbetalingsmeddelelsen oplyser forvaltningen, at borgeren er bekendt med det faktiske oplysningsgrundlag i forvejen eksempelvis via tidligere afgørelser, eller ved at oplysningerne kommer fra borgeren selv.

Afsluttende bemærkninger

På baggrund af gennemgangen af redegørelserne fra forvaltningen, og de enkelte systembreve og afgørelser, er det Borgerrådgiverens vurdering, at forvaltningen nu generelt er opmærksom på den registreredes ret til ikke at være genstand for en afgørelse, der alene er baseret på automatisk behandling og undtagelserne herfor, og for de forvaltningsretlige krav til sagsbehandlingsprocessen i udbetalingssystemet KY.

Borgerrådgiveren finder det dog beklageligt, at forvaltningen først som følge af Borgerrådgiverens undersøgelse har fået overblik over karakteren af de breve, der udsendes via udbetalingssystemet KY, og hvorvidt, der er tale om afgørelser, hvilket bl.a. afspejles i forskellige udmeldinger til Borgerrådgiveren.

Borgerrådgiveren fremhæver i denne forbindelse forvaltningens ansvar i forhold til, at it-løsninger lever op til de forvaltningsretlige krav, uanset at systemet er leveret af en ekstern leverandør.

Borgerrådgiveren anbefaler, at forvaltningen fremadrettet vurderer karakteren af de breve, der udsendes via udbetalingssystemet KY, og regelmæssigt gennemgår dem for fejl og mangler.

Undersøgelsen har således vist, at der er forhold, som forvaltningen bør være mere opmærksom på i forbindelse med benyttelse af udbetalings-systemet KY.

Forvaltningen oplyser, at de fuldautomatiserede afgørelser ikke falder indenfor de situationer, hvor borger har ret til ikke at være genstand for automatisk sagsbehandling, eller hvor borger skal give samtykke til behandling. Dette begrundes med, at afgørelserne træffes ud fra på forhånd lovfastsatte, faktisk objektive kriterier uden indsamling af personfølsomme oplysninger, og at afgørelserne er ledsaget af en klagevejledning.

Institut for Menneskerettigheder har oplyst, at det er uklart, om automatiseret sagsbehandling kræver en særlig hjemmel, jf. ovenfor. Da der er tale om afgørelser, som har retsvirkning, og som betydeligt påvirker den enkelte, da der er tale om borgeres indtægtsgrundlag, bør der ikke være tvivl herom, hvorfor forholdet bør søges afklaret.

Datatilsynet er efter Borgerrådgiverens opfattelse den rette instans i forhold til at foretage en vurdering af, om de fuldautomatiserede afgørelser i KY-systemet er omfattet af Databeskyttelsesforordningens artikel 22, og i så fald om forvaltningen har tilstrækkelig hjemmel til at træffe fuldautomatiserede afgørelser, eller om der er behov for at indhente samtykke.

Borgerrådgiveren anbefaler, at forvaltningen får usikkerheden afklaret hos Datatilsynet.

I forhold til automatiserede afgørelser har forvaltningen en særlig oplysningspligt overfor borgerne. Borgerrådgiveren har ikke undersøgt, om forvaltningen opfylder sin oplysningspligt i forhold til at give den registrerede den fornødne information om forekomsten af automatiserede afgørelser. Forvaltningens skiftende vurderinger af, hvilke meddelelser, der har karakter af automatiske afgørelser, skaber uklarhed om, hvorvidt forvaltningen varetager sin oplysningspligt på dette punkt.

Borgerrådgiveren anbefaler derfor, at forvaltningen påser, om oplysningspligten overholdes i de tilfælde, hvor forvaltningen træffer fuldautomatiserede afgørelser.

Undersøgelsen har samlet vist, at der har været uklarhed i forvaltningen om, hvorvidt en udbetalingsmeddelelse er en afgørelse, og at der har været tilfælde af fejl i brevene; herunder udsendelse af en klagevejledning i forbindelse med et systembrev, og en flettekode der ikke har fungeret efter hensigten. Det indikerer, at forvaltningen ikke i alle tilfælde i tilstrækkelig grad har afklaret systemet og de enkelte processer og

skrivelser forud for implementering af systemet, og at forvaltningen ikke i tilstrækkelig grad har været opmærksomme på karakteren og kvaliteten af de breve, der udsendes via udbetalingsystemet KY.

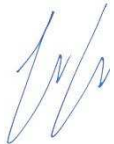
Borgerrådgiveren henstiller på denne baggrund generelt til, at forvaltningen er mere opmærksom på, om de etablerede procedurer fungerer inden for lovens rammer, og at de forvaltningsretlige krav herunder overholdes.

Borgerrådgiveren bemærker afslutningsvist, at der er en risiko for, at betegnelserne "hjælp til forsørgelse" og "Din hjælp" ikke skaber den nødvendige forståelse hos borgerne, og begrundelseskravet derved ikke overholdes.

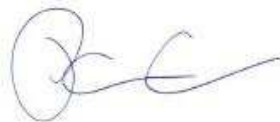
Det er Borgerrådgiverens vurdering, at betegnelserne fortsat kan skabe misforståelser i de tilfælde, hvor en borger modtager flere ydelser, da betegnelserne "Hjælp til forsørgelse" og "Din hjælp" ikke er målrettet den konkrete ydelse. Borgerrådgiveren anbefaler derfor, at borgerens konkrete ydelse fremgår af brevene.

Jeg beder forvaltningen om en orientering om, hvad ovenstående anbefalinger giver anledning til.

Venlig hilsen



Johan Busse
Borgerrådgiver



Pernille Olsen Treu
Jurist



Til
Borgerrådgiverudvalget
Børne- og Ungdomsudvalget

Orientering efter vedtægt for Borgerrådgiverfunktionen § 21, stk. 1.

Borgerrådgiveren afsluttede den 26. november 2024 en egen driftundersøgelse vedrørende Børne- og Ungdomsforvaltningens håndtering af børns skolevægning med en rapport.

I rapporten fremsatte Borgerrådgiveren en række anbefalinger og bad forvaltningen om at give en tilbagemelding om, hvad anbefalingerne gav anledning til. Rapporten er vedlagt dette brev og kan desuden findes her: [Borgerrådgiverens rapport om håndtering af børns skolevægning af 26. november 2024.pdf](#).

Som det fremgår af rapporten, anbefalede Borgerrådgiveren blandt andet, at der arbejdes yderligere med den tidlige opsporing af skolevægning, f.eks. ved en tydeliggørelse heraf i kommunens fraværspolitik og på de enkelte skoler, samt at forvaltningen overvejede at udarbejde materiale vedrørende en tidlig indsats med særligt henblik på at opfange skolevægningens problematikker og igangsætte initiativer, inden fraværet udvikler sig.

Ligeledes anbefalede Borgerrådgiveren, at både barnet og forældrene mere konsekvent inddrages i håndteringen af fraværssager, samt at forvaltningen overvejede vigtigheden af en tovholder med henblik på, at der bliver fulgt op på iværksatte indsatser.

Borgerrådgiveren anbefalede også, at det tydeliggøres over for skolerne, at reduceret skema ikke er et værktøj, der kan stå alene i arbejdet med barnets trivsel, f.eks. i materiale til brug på skolerne, som indeholder viden om handlemuligheder.

Borgerrådgiveren anbefalede desuden, at det fremgår klart og tydeligt af handleplanen/procesoversigten vedrørende bekymrende fravær,

8. maj 2025

Sagsnr.
2021-0144155

Dokumentnr.
2021-0144155-38

Sagsbehandler
Mieke Bjerring Clemmensen

Borgerrådgiveren

Tietgensgade 31A
1704 København V

Telefon
3366 1400

www.kk.dk/borgerraadgiveren

hvornår skolen er forpligtet (lovmæssigt) til at kontakte barnets forældre omkring sygeundervisning.

Borgerrådgiverens anbefalinger var blandt andet baseret på Social- og Boligstyrelsens model for samarbejde og indsatser til børn og unge med bekymrende skolefravær (2024). Modellen er udviklet i samarbejde med tre kommuner og Styrelsen for Undervisning og Kvalitet.

Borgerrådgiveren modtog den 3. april 2025 Børne- og Ungdomsforvaltningens tilbagemelding på Borgerrådgiverens anbefalinger. Forvaltningen svarede følgende:

"Rapporten "Håndtering af børns skolevægring" er videreformidlet til alle kommunens skoler via en ugentlig ledermail i uge 8.

Fraværshåndtering bliver drøftet i ledelsesdialogen i Børne- og Ungdomsforvaltningen og indgår generelt som et naturligt fokus i implementeringen af Mangfoldige Børnefællesskaber fra Budget25."

Borgerrådgiveren har på baggrund af forvaltningens svar noteret sig, at Borgerrådgiverens anbefalinger om forbedringer i kommunens indsats over for skolevægring ikke har givet forvaltningen anledning til tiltag eller overvejelser herom.

Det følger af vedtægt for Borgerrådgiverfunktionen § 21, stk. 1, at Borgerrådgiverfunktionens udtalelser ikke er bindende for forvaltningen, men forvaltningen skal meddele borgerrådgiverfunktionen, hvis udtalelsen ikke bliver fulgt af forvaltningen. Borgerrådgiverfunktionen kan i sådanne tilfælde orientere Borgerrådgiverudvalget, det respektive stående udvalg eller Borgerrepræsentationen om forholdet.

Borgerrådgiveren orienterer hermed på denne baggrund Borgerrådgiverudvalget og Børne- og Ungdomsudvalget om, at Borgerrådgiverens udtalelser i rapporten af 26. november 2024 ikke bliver fulgt af forvaltningen.

Venlig hilsen



Johan Busse
Borgerrådgiver



Mieke Bjerring Clemmensen
Jurist