

Klar RET

SEPTEMBER 2012

Borgerrådgiverens guide om digital sagsbehandling
– den elektroniske sag



“Skiftet til elektroniske sager og øget digital borgerkommunikation indebærer nye udfordringer med behov for et skærpet fokus på journaliseringspraksis og en prioritering af dette arbejde på både ledelses- og medarbejderniveau”.

Side 2

DIGITAL SAGSBEHANDLING – DEN ELEKTRONISKE SAG

Kommunernes sagsbehandling digitaliseres i stigende grad. Det gælder ikke kun sagernes behandling internt, men også kommunikationen med borgere og virksomheder. Den nye lov om Offentlig Digital Post, som er vedtaget i Folketinget og træder i kraft i november 2014, vil betyde, at elektronisk borgerkommunikation kommer til at fylde endnu mere.

Denne udvikling gør sig også gældende i Københavns Kommune. I dele af kommunen anvendes fortsat papirsager, hvor alene journaloversigterne er elektroniske, mens andre dele af kommunen i højere grad bruger fuld elektronisk sags- og dokumenthåndtering (ESDH). Tendensen er dog klar: Papirsagerne er på vej ud.

NYE MULIGHEDER FOR AT LØFTE SAGSBEHANDLINGEN

ESDH giver nye muligheder og kan frigøre ressourcer, således at vi kan fokusere indsatsen der, hvor borgerne har størst gavn af den. Digitaliseringen kan og skal give sagsbehandlingen et løft for både borgere og medarbejdere, og her kan de elektroniske sager blive et fantastisk arbejdsredskab. Det kræver, at vi bibeholder en høj kvalitet i sagsbehandlingen og -håndteringen, og at vi er opmærksomme på både muligheder og udfordringer. Digitaliseringen fritager os fra noget rugbrødsarbejde, men afføder noget andet.

Elektroniske sager adskiller sig fra papirsager, fordi dokumenterne ikke findes i fysisk form, men gemmes elektronisk direkte fra en elektronisk postkasse, scannes og gemmes på sagen eller lignende. Vi har ikke længere en bunke papirer, som vi skal forholde os til og journalisere på de rigtige sager, men har nu ofte i stedet en række elektroniske dokumenter, som i en indkøringsperiode – hvis ikke vi har gode arbejdsrutiner og prioriterer journaliseringsarbejdet – måske bliver gemt på en forkert sag eller slet ikke bliver gemt.

Sagerne er vores helt centrale arbejdsredskab, og de skal give os overblik over borgerens forhold og over det, som vi som forvaltning skal foretage os. Skiftet til elektroniske sager og øget digital borgerkommunikation indebærer nye udfordringer med behov for et skærpet fokus på journaliseringspraksis og en prioritering af dette arbejde på både ledelses- og medarbejderniveau.

Denne KlarRet er en guide til, hvordan vi sikrer os, at de elektroniske sager har en høj kvalitet og understøtter vores sagsbehandling.

RETNINGSLINJER FOR JOURNALISERING

Sagerne er omdrejningspunktet for vores sagsbehandling, og hvis de ikke er, som de skal være, så forøger vi risikoen for, at alle de skridt, vi i øvrigt foretager, bliver fejlbehæftede.

EKSEMPEL

En borger sender via e-mail oplysninger til brug for en sag i kommunen. Oplysningerne overføres ikke fra sagsbehandlerens indbakke til den elektroniske sag. Borgeren får uberettiget afslag, da sagen senere overdrages til en ny sagsbehandler, som ikke kan se oplysningerne på sagen. Heller ikke klageinstansen modtager oplysningerne og fastholder derfor det forkerte afslag.

Fejl på dette område kan være dyre, kræve mange ressourcer og forringe sagsbehandlingen og borgernes retssikkerhed.

I Københavns Kommune har vi et godt udgangspunkt for at sikre en høj kvalitet i arbejdet med elektroniske sager, nemlig de politisk vedtagne retningslinjer for journalisering i Københavns Kommune, som gælder for alle enheder og forvaltninger i kommunen.

Af retningslinjerne fremgår bl.a. følgende:

”Retningslinier 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”.

Retningslinjerne er konkrete og praktiske anvisninger, som – når de følges – sikrer, at vi overholder gældende love og principperne for god forvaltningsskik.

EKSEMPEL

En klage bliver ved en fejl journaliseret på en anden borgers sag. Klagen bliver derfor behandlet på den forkerte borgers sag i flere instanser, og denne borger modtager fortrolige oplysninger fra den anden borgers sag. Der går næsten et år, før fejlen bliver opdaget, og den rette sag bliver behandlet.

Korrekt journalisering giver overblik over sagens dokumenter og en større sandsynlighed for, at f.eks. en anmodning om aktindsigt bliver imødekommet fuldt ud. Korrekt journalisering letter sagsbehandlingen og understøtter på den måde effektivisering. Samtidig giver det kommunen og den enkelte medarbejder dokumentation, som understøtter sagsbehandlingen og eventuelle afgørelser.

SAGENS DOKUMENTER OG DERES BESKRIVELSE

Al relevant ind- og udgående post skal journaliseres på de sager, som det vedrører. Journaliseringspligten suppleres af bl.a. notatpligten, hvorefter relevante oplysninger, der f.eks. er modtaget telefonisk, også skal noteres på sagen. Det betyder i praksis blandt andet, at en sagsbehandler ikke må basere en afgørelse på oplysninger, som vedkommende kender til, men som ikke direkte fremgår af sagen.

Der må ikke mangle f.eks. breve, notater, lægeerklæringer, oplysninger fra borgerne i øvrigt eller andet materiale, hvis dette har konkret indflydelse på en sag. Journalisering og opbevaring af informationsudveksling mellem forvaltning og borger har endvidere bevismæssig betydning, idet rettigheder og pligter i forhold mellem kommunen og borgerne ofte beror herpå, f.eks. hvorvidt en borger er blevet partshørt, har modtaget indkaldelse til et møde eller lignende.

GOD PRAKSIS

Indarbejd faste rutiner, hvor du:

- Så vidt det er muligt, journaliserer dokumenter samme dag eller dagen efter
- Anvender sigende og præcise titler med beskrivelse af dokumentets konkrete relevans for sagen
- Supplerer med en dækkende beskrivelse af indholdet ved lyd- og billedfiler og lignende
- Sørger for, at e-mails – både dem du modtager, og dem du sender – fremgår af sagen
- Sørger for, at mundtlige oplysninger, du får eller giver, fremgår af sagen
- I øvrigt er opmærksom på, om der i din enhed eller forvaltning er særlige retningslinjer mv.

Relevant materiale omfatter både skriftlige og mundtlige oplysninger, som forvaltningen modtager og giver. De mundtlige oplysninger fremgår af sagens referatark og notater, som supplerer det øvrige materiale i form af ind- og udgående kommunikation med borgeren, kommunikation med f.eks. andre myndigheder og dokumenter med interne overvejelser med videre. En sags materiale belyser især de faktiske forhold og omstændigheder i sagen samt forskellige former for vurderinger. Generelt materiale som f.eks. lovgivning og lignende behøver derimod ikke at ligge på sagen.

Det, der ligger på en sag, er sagens dokumenter. Hermed menes ikke blot skriftligt materiale, men også f.eks. lyd- og billedfiler, databaseoplysninger og andet. En elektronisk fil er således et dokument – og i øvrigt omfattet af reglerne om aktindsigt med videre på samme måde som et papirdokument. I særtilfælde kan der fortsat være behov for at gemme fysiske dokumenter på en sag (selv om lovgivningen i vidt omfang sidestiller digitale dokumenters bevisværdi med papirdokumenters), og her skal det af den elektroniske sag fremgå, hvor det fysiske dokument konkret opbevares (oftest i et fysisk arkiv).

Hvis et dokument skal indgå i sagsbehandlingen på en hensigtsmæssig måde, kræver det, at det forsynes med en præcis beskrivelse af indholdet, så det kan udledes, hvilken rolle det spiller for sagen. F.eks. vil titlen ”Borgerbrev” ikke bidrage til sagens overskuelighed, mens ”Brev fra borger af 11. januar 2012 om forværrede helbredsforhold” vil skabe klarhed over dokumentets indhold og betydning i sagen.

Elektroniske dokumenter bør altså forsynes med sigende beskrivelser. Disse oplysninger bør endvidere være elektronisk søgbare. Ved at sikre, at dokumenterne er forsynet med præcise søgbare beskrivelser, udnyttes en af de elektroniske sagers helt store fordele, nemlig muligheden for at lave præcise søgninger og derved nemt og hurtigt at finde frem til de relevante dokumenter og sager. Dette er særlig relevant i forhold til f.eks. lyd- og billedfiler, hvor der ikke kan søges i selve dokumentets tekst, og for tekstdokumenter i specielle formater, der ikke umiddelbart er søgbare.

I det hele taget betyder de nye kommunikationsformer, at vi skal vænne os til at sammensætte sager med bredere indhold og på nye måder. Ud over e-mails og mundtlige oplysninger kan en sag også omfatte f.eks. sms, elektronisk chat, billedbeskeder, oplysninger indhentet fra elektroniske systemer (både databaser og internettet samt andre elektroniske kilder) og lignende. Dette stiller krav til integrationen af ESDH-systemer med f.eks. databaser, beregningssystemer og e-mail-systemer.

ELEKTRONISKE SAGER SOM ARBEJDSREDSKAB

Når vi står over for en ny sag, kan vi have behov for hurtigt at danne os et overblik over, hvad sagen handler om. Det gør vi ved at se, hvad der ligger af dokumenter på sagen og læse de dele af sagen, der fremstår som centrale. Vi foretager en vurdering af, hvad sagens hovedspørgsmål er, f.eks. om borgeren har ret til en given ydelse, hvad retsgrundlaget og de faktiske forhold består i, samt hvilke mulige udfald sagen kan have.

Når sagen er elektronisk, sidder vi ikke med alle dokumenter foran os, og vi har ikke mulighed for at 'skimme' dem. Ved den elektroniske sag vil det typisk være dokumentoversigten, der anvendes til at skabe et overblik over sagsforløbet. Er dokumenterne gemt på rette sag med præcise og sigende titler, vil man som medarbejder eller leder hurtigt kunne vurdere, hvilke dokumenter, der er centrale.

EKSEMPEL

Borgerrådgiveren modtager løbende klager over, at sagsbehandlere ved møder ikke er tilstrækkeligt inde i sagerne. En af forklaringerne på dette kan være, at det ikke er muligt for sagsbehandlere at skabe sig et hurtigt overblik over sagen.

Omvendt gælder det, at risikoen for at miste overblikket i praksis er større, hvis dokumenterne på den elektroniske sag ikke er korrekt registreret og beskrevet. Hvis det ikke er muligt at danne sig et dækkende billede af sagen, bliver sagsbehandlingen i sidste ende afhængig af den enkelte sagsbehandlers kendskab til sagen. Det er i strid med intentionen bag både ESDH generelt (hvor sagsbehandlere skal kunne samarbejde uafhængigt af tid og sted) og den kommunale udvikling mod fleksibel og teambaseret sagsbehandling.

Hvis sagerne er utilgængelige/uoverskuelige, er der risiko for, at vi spilder tid og kræfter, og vi risikerer at give borgerne indtryk af manglende over-

blik, sjusk og overfladiskhed. Derfor er orden, ensartethed og præcision i titelangivelser helt centrale elementer i forhold til at udnytte mulighederne ved den elektroniske sag.

NEM SYSTEMINTEGRATION

Når oplysninger om borgernes sager og sagsbehandling fremgår af forskellige systemer (f.eks. en elektronisk postkasse og et ESDH-system), er det vigtigt, at det enten er muligt at importere og eksportere data mellem disse, eller at overblikket bevares ét sted på sagen, f.eks. i form af en løbende oversigt over sagsbehandlingen og overvejelser i den forbindelse. En sådan oversigt vil give en ny sagsbehandler mulighed for at danne sig et hurtigt overblik. Udfordringen ligger her navnlig i at gøre det så enkelt, at det er praktisk muligt at løfte opgaven.

Borgerrådgiveren ser dagligt eksempler på, at journaliseringsløsninger ikke anvendes korrekt, f.eks. ved at e-mails ikke journaliseres på sagerne, men blot ligger i medarbejdernes elektroniske postkasser. Her må det understreges, at sagsbehandlerens ansvar for at journalisere og sagsbehandle korrekt ledsages af et ledelsesmæssigt ansvar for at sikre, at de nødvendige arbejdsredskaber er til stede, herunder således at ordentlig sagsbehandling er realistisk i forhold til de krav, der stilles til produktivitet og arbejdstempo.

Af kommunens retningslinjer for journalisering fremgår bl.a. følgende:



Det er forvaltningernes ansvar, at journalisering og sagsdannelse kvalitetssikres. Det er en del af det ledelsesmæssige tilsyn at sikre at dokumentationen for sagsbehandling/opgaveløsning er i orden.

10 gode vaner om journalisering:

1. Sigende titler – uanset hvor du registrerer!
2. Ingen hjemmegjorte forkortelser!
3. Gør dine dokumenter færdige i dit journalsystem!
4. Del dine sager og dokumenter med dine kolleger!
5. Hellere journalisere i dag end i morgen!
6. Journaliser i det relevante JOURNALsystem!
7. E-mails er også dokumenter!
8. Dine sager skal være komplette – også mens sagen kører!
9. Én sag – ét sted!
10. Dine særlige papirdokumenter skal også være elektroniske.

Citeret fra Københavns Kommunes intranet KKnet, Brugerportalen

LÆS MERE OM DIGITALISERING OG ELEKTRONISK SAGSBEHANDLING MED VIDERE

[Retningslinjer for journalisering i Københavns Kommune](#), oktober 2010

Kultur- og Fritidsforvaltningens intranet, KKnet:

[Ens journaliseringspraksis i KFF](#) (internt link)

Folketingets Ombudsmands notat:

[”Forvaltningsretlige krav til det offentlige it-løsninger”](#)

Notatet udbygges løbende og opsamler ombudsmandens arbejde med og erfaringer omkring digitaliseringen i forvaltningsretligt perspektiv.

Folketingets Ombudsmand 2012-4: [Arbejdsskademyndighedernes journalisering og behandling af klage på en forkert sag](#)

[Borgerrådgiverens Beretning 2011](#), ”Digitalisering” s. 39 ff.

[KlarRet 06 – Borgerrådgiverens guide om kommunens notatpligt](#)

KONTAKT BORGERRÅDGIVEREN

Hvis du har spørgsmål, er du velkommen til at kontakte Borgerrådgiveren for råd og vejledning på telefon 33 66 14 00 eller via e-mail til borgerraadgiveren@kk.dk

