

# Fra postliste til åben adgang til emnesager – erfaringer fra Esbjerg Kommune

*Henriette Spang Sørensen og Jørgen Dieckmann Rasmussen*

I Esbjerg Kommune er man ved at forberede sig til den nye virkelighed, hvor emnesager, der uden videre kan gives aktindsigt i, løbende publiceres, så borgere, virksomheder, medier m.fl. selv kan betjene sig. Ved at forholde sig proaktivt med publicering vurderes det, at mange henvendelser om aktindsigt kan undgås.

Forudsætningen for at kunne publicere emnesager er imidlertid veltrimmede ESDH-systemer og data. Sager skal være oprettede, alle relevante dokumenter korrekt journaliserede og beskrevne, inden data fra ESDH-systemet kan internetpubliceres. Vejen hertil har været en længere rejse, men i maj 2017 fandt de første publiceringer sted.

## **Elektronisk Sags- og DokumentHåndtering**

Som andre steder i det offentlige har ESDH efterhånden stået på dagsordenen i Esbjerg Kommune i mange, mange år. De første spæde forsøg går tilbage til slutningen af 1980'erne, hvor man forsøgte sig med elektronisk journal. Alene det at man teknisk måtte have tre databaser – én til hver af de deltagende forvaltninger – understreger, at man rent teknisk ikke var kommet ret langt endnu. Der kunne ikke søges i eller udveksles oplysninger på tværs i kommunen, så brugerne havde svært ved at se gevinsten. Snarere opfattede de det som en ekstra belastning til ingen – eller kun meget ringe – nytte. Den ene af de tre forvaltninger, der var med i forsøget, nåede aldrig ud over de tre sager, der blev oprettet ved forsøgsstart.

Der har aldrig manglet tilbud fra kommunens IT-afdeling. Interesserede konsulenter har gennem årene gjort en stor indsats for at fortælle om systemernes mange og nye muligheder og ikke mindst, hvordan det efterhånden blev muligt at arbejde på tværs, se andres sager og dokumenter m.m. Kommunens Journaliserings- & Arkiveringsgruppe har fulgt med i udviklingen og arbejdet på at skabe retningslinjerne for ESDH-arbejdet i kommunen.

## **Ledelsesengagement**

En af udfordringerne viste sig at være, at lederne ikke havde samme engagement i og interesse for ESDH som de ansatte, der arbejdede med det. Organisatorisk var arbejdet

med ESDH ikke centralt forankret, og der var heller ingen fast projektorganisation med ledelsesforankring, selv om det var ét af flere gode råd i samtidens litteratur.<sup>15</sup>

Derfor var det meget forskelligt, hvor langt man kom. Nogle steder rykkede man hurtigt, andre steder var tilgangen mere tøvende og tvivlende. Generelt havde man mange steder svært at skulle arbejde på en ny måde, når man i forvejen havde nok at se til. Desuden kunne det være svært at se gevinsten, når ikke alle trak på samme hammel. ”ESDH er jo ikke bare at sætte strøm til arkivskabene”, som en række ESDH-konsulenter præcist udtalte det omkring år 2000. Snarere var det 10 % teknik og 90 % organisation, som det blev fremhævet i andre af tidens ESDH-rapporter og pointeret på konferencer. Mange ledere havde umiddelbart svært ved at overskue, hvor informationerne (læs: papirerne) ville ende henne. Og pludselig skulle lederne selv være lige så gode til at bruge systemerne som HK’erne.

Det var derfor svært at vinde gehør for den tanke, at Esbjerg Kommune skulle erklære sig for digital: det vil sige, at al sagsbehandling skulle foregå digitalt via ESDH-systemerne, så løse papirdokumenter ikke længere ville blive gemt. Kun systemernes indhold skulle tælle. Komplette digitale sager skulle erstatte de blandingsager, som ellers blev skabt, hvor noget var digitaliseret og journaliseret, andet – typisk e-mails og faxer, men også breve – var lagt i sagsomslag uden journalisering.

Bl.a. konsulenterne i kommunens daværende udviklingsafdeling var imod at gøre Esbjerg Kommune digital. Derfor havde Esbjerg Kommune i meget længere tid, end f.eks. Esbjerg Byhistoriske Arkiv ønskede sig, sådanne blandede sager, hvor sagsindholdet skal sammenstykkedes af digitale og analoge data uden en samlet sagsoversigt på grund af mangelfuld journalisering. Det er stadig en stor udfordring i forbindelse med anmodninger om arkivadgang.

## **Esbjerg Kommune bliver digital**

Det kan være svært at finde det optimale tidspunkt for en kommune at skifte status fra analog til digital kommune. Esbjerg Byhistoriske Arkiv så overgangen til den nye organisation i forbindelse med strukturreformen i 2007 som en oplagt lejlighed.

Synspunktet blev fremført på indtil flere seminarer med kommunens ledere i efteråret 2006. Den endelige beslutning blev truffet den 19. december 2006 med ikrafttræden fra den 2. januar 2007 – altså samtidig med strukturreformens ikrafttræden. Vi var udmærket klar over, at ikke alt ville fungere perfekt, og at ikke alle chefer eller medarbejdere var fysisk på plads og/eller kunne nås digitalt, men med væsentlige dele af administrationen placeret på tidligere rådhus i Bramming og Ribe var der behov for en mere moderne, hurtigere og mere sikker måde at udveksle data på, end ved at have den ene bil efter den

---

15 Finansministeriet, *Effektive Offentlige Arbejdsprocesser*, København 1999.

anden kørende rundt med dokumenter mellem de administrative enheder. Om ikke før gav ESDH virkelig mening på det tidspunkt og i den sammenhæng.

Alle forventninger til problemer blev indfriet – alene det at få al papirpost omdirigeret til central skanning og ikke afleveret på de mange lokaladresser fra 2006 var en øvelse. Og den centrale skanning, der var blevet etableret i al hast, var ikke gearret til virkeligheden eller arbejdspresset den 2. januar 2007. I juleferien havde et bjerg af breve og blanketter hobet sig op i skanningskontoret, men heldigvis meldte ildsjæle sig til at hjælpe med at få has på bunkerne og de skannede dokumenter distribueret til de nye administrative enheder, hvor alt og alle heller ikke var på plads.

Beslutningen om overgangen til digital kommune var dog rigtig og ikke mindst vigtig for det videre arbejde. For det første: Hvornår har man både dronningens og statsministerens forståelse for, at alt ikke umiddelbart fungerer i den offentlige sektor? Det havde vi i 2007. Funktionsmæssigt var beslutningen også vigtig. Trods de indledende, praktiske forhindringer fik vi f.eks. med indførelse af central skanning al papirpost samlet et sted – og den blev efterfølgende taget ud igen et sted og makuleret (efter tre måneder). På dette tidspunkt modtog Esbjerg Kommune omkring 1.000 kg. (eller et ton) traditionel post om måneden.<sup>16</sup> Samtidig blev de skannede dokumenter leveret direkte til direktørområdernes eller institutionernes postlister klar til sagsoprettelse eller arkivering i f.eks. eDoc eller KMDSag EDH, som var kommunens to store ESDH-systemer. Med en intens kursusvirksomhed blev der ikke blot undervist i modtagelse/sagsbehandling af skannede dokumenter, men også fortalt om, hvordan udgåede breve blev lagt på – eller endnu bedre – dannet inde fra sagerne. Der blev endvidere undervist i, hvordan sagsrelevante e-mails kunne journaliseres i ESDH-systemerne. E-mails viste sig nemlig ofte ikke at være blevet journaliseret.

Vi følte os hurtigt på så sikker grund, at vi lidt kækt begyndte at sige, at ”hvad ikke findes digitalt i Esbjerg Kommunes ESDH-systemer, eksisterer ikke”. Det indskærpede forståelsen af, at man selvfølgelig gerne måtte arbejde med papir, men papirdokumenter ville blive opfattet som print/kopier, da alle retsgyldige og sagsrelevante dokumenter fandtes i ESDH-systemerne og ville blive slutarkiveret som digitale arkiveringsversioner i Esbjerg Byhistoriske Arkiv. Papir ville blive kasseret.

## Tid til overvejelse

At alt ikke var så rosenrødt, som det umiddelbart så ud på overfladen, fremgik bl.a. af møderne i Journaliserings- & Arkiveringsgruppen. Begejstringen for ESDH var ikke til stede overalt i organisationen. Nogle afdelinger mente, ESDH bestemt ikke var egnet for dem, mens man andre steder havde en blanding af nogle meget engagerede brugere

---

16 Oplyst af Merete Brandt Thomsen, leder af Skanningen fra 2007.

og andre, der forholdt sig til ESDH, som var det et til- eller fravalg – og vel at mærke slap personligt godt fra det.

Til Journaliserings- & Arkiveringsgruppens arbejdsområder hørte også kommunens åbne postliste, som blev dannet ved modtagelsen af den skannede post. En enkelt afdeling i et direktørområde blev så avanceret, at også e-mails fra borgere og virksomheder kom på postlisten, så der var stor forskel på postlistens kvalitet set bredt ud over kommunen. Den kommunale postliste nåede for øvrigt aldrig at omfatte udgående post. I takt med det faldende antal borgerhenvendelser i traditionel brevform fremstod postlisten mere og mere forkølet og kunne på ingen måde siges at give et nogenlunde retvisende billede af kommunens interaktion med borgere og virksomheder. Postlisten kom derfor hurtigt til at stå øverst på Journaliserings- & Arkiveringsgruppens ”to-do-liste”.<sup>17</sup>

Journaliserings- & Arkiveringsgruppen blev desuden forstyrret udefra, bl.a. af bibliotekschefen. Som (potentiel) bruger af ESDH spurgte hun, om vi virkelig troede, alt sagsrelevant fandt vej til ESDH, og at der blev oprettet det antal sager, der skulle? Italesættelsen af denne tvivl førte til en diskussion med kommunens IT-chef, om ikke det ville være en god idé at få spørgsmålet nøjere undersøgt, inden man overhovedet gik videre med planer om at udarbejde mere avancerede postlister end hidtil. Det var han med på og tilbød at finansiere en undersøgelse inden for en nærmere aftalt økonomisk ramme.

I Journaliserings- & Arkiveringsgruppen var der enighed om, at konsulenterne skulle være eksterne. Valget faldt på to personer, der var velkendte i den kommunale arkiververden. Den ene var Carsten Egø-Nielsen, som i mange år havde arbejdet med journalisering og arkivering i KL og også var en af fædrene bag KLE, men da var på vej på pension. Den anden var Birgitte Dedenroth-Schou, der som fhv. stadsarkivar i Kolding Kommune havde viden om kommunale arkivforhold og kendte til kommunal administration og sagsbehandling.

Fra projektidé til realisering gik lidt tid, og i den fase modnede ideerne sig yderligere. Journaliserings- og Arkiveringsgruppen havde lagt tankerne om postlister på hylden og var i stedet blevet meget optaget af bl.a. Syddjurs Kommunes arbejde med Åben Indsigt, dvs. at give borgerne og virksomheder direkte, digital adgang til emnesager, som uden videre kunne være åbne. Denne løsning ville give meget mere mening end traditionelle postlister, og yderligere passede det fint ind i den strategi, regeringen tumlede med, som fra 2020 vil give borgere og virksomheder adgang til emnesager (og egne sager). ESDH-systemerne bliver fødekilden til denne publicering, men uden at sager er oprettede og alt sagsrelevant er arkiveret, journaliseret og beskrevet korrekt, er det hele intet værd. Der vil uden tvivl blive behov for såvel mere præcision som ændret adfærd. At

---

17 *Åbne Postlister på Internettet – erfaringer og praktiske anvisninger*, udgivet af Kommunernes Landsforening, Amtsrådsforeningen og Forskningsministeriet. København 1999. S.17ff.

forberede organisationen til en sådan ny virkelighed er så stor en opgave, at den ikke kan klares over natten.

Arbejdsbetingelserne for de to konsulenter var fastlagt i en kontrakt. Som analysegrundlag fik de både udtræk af Acadre og direkte adgang til systemet – med undtagelse af personalesagerne. De arbejdede fortrinsvis hjemmefra, men var i løbende dialog med Journaliserings- & Arkiveringsgruppen samt konkrete nøglepersoner. Den 1. marts 2015 gik undersøgelsen i gang.

## Betegnelsen bliver til revision

Ikke ret langt inde i forløbet blev undersøgelsen omdøbt til revision af sagsdannelsen i Acadre. Ord fra økonomiverdenen giver megen mening også i en ESDH-sammenhæng, for ingen fra den administrative verden undrer sig over udsagnet, at ligesom et regnskab skal give et retvisende billede af virksomheden, skal ESDH kunne afspejle et retvisende billede af informationsstrømmen. Det er ganske vist ikke tal, det handler om, men informationer. Er en afdeling eller en institution ikke synlig i ESDH-systemet, er dens virksomhed det heller ikke, og så er billedet ikke længere retvisende. At beskrive journalisering som ”kontering af informationer” fjerner mystikken for mange administrative medarbejdere. Grundlæggende var de to konsulenter jo i gang med at undersøge, om medarbejderne i Esbjerg Kommune dokumenterede i ESDH-systemerne, hvad de foretog sig, og med at konstatere, om bilagene var på plads og i orden.

Konsulenterne – eller ”revisorerne” – fik metodefrihed til at gennemgå sagsmængden i Acadre fra 1. januar 2014 til 28. februar 2015, i alt 37.500 sager.<sup>18</sup> Et særligt ønske fra Journaliserings- & Arkiveringsgruppen var specielt at følge op på aktindsigtssagerne, da fornemmelsen var, at det måske især haltede på dette område.

I alt blev ca. 10 % af Acadre-sagerne gennemgået af revisorerne, og deres observationer blev løbende drøftet med Journaliserings- & Arkiveringsgruppen. Desuden blev der suppleret med nogle møder med nøglepersoner fra de enkelte direktørområder.

Den 30. november 2015 afleverede revisorerne deres 29 sider lange rapport. Den beskrev undersøgelsen detaljeret, kom med generelle observationer og konstateringer og sluttede af med 14 generelle anbefalinger.

Anbefalingerne vedrørte:

1. Navngivning af sager og dokumenter – der manglede ofte sigende tekster.
2. Journalisering af dokumenter ”senest dagen efter” – Ombudsmandens krav m.h.t. god forvaltningsskik overholdtes ikke.
3. Uafsluttede sager fik sagsmængden til visuelt at svulme.

---

<sup>18</sup> Esbjerg Kommune havde skiftet fra ESDH-systemet eDoc til Acadre den 1. januar 2014 efter et udbud.

4. Institutionsområdet krævede opmærksomhed – både med hensyn til sagsoprettelse og journalisering.
5. Funktionen Sagsparter anvendtes ikke konsekvent.
6. Indhold i sager: Mails ok, men der var mange sager uden afsluttende dokument, opgaveområder med påfaldende få sager og dokumenter. Interne sager haltedede.
7. Usikker anvendelse af offentlighedsmarkering (åbne/lukkede sager).
8. Enkeltsager vs. samlingsager – KLE-systemets enkeltsagsprincip var ikke slået igennem.
9. Aktindsigts- og klagesager var ikke altid enkeltsager.
10. Sagsansvar var ofte ikke afklaret, så der fandtes ikke kun én, men flere sager om samme emne. Hvem har arkivansvaret?
11. Ensartet ledelsesansvar i ESDH gennem en anden organisering.
12. Problemer med tematisk indgang til sager (dårlig journalisering medfører betydelig merbevaring, når der skal laves arkiveringsversioner). Undersøgelsen skulle ikke påvise konkrete fejljournaliseringer eller forkert valg af handlingsfacetter, men mere fokusere på journaliseringspraksis (forstået som: at det finder sted) og sagsdannelse. Se endvidere pkt. 8 og 14.
13. Bedre overblik over sagerne ved anvendelse af handlingsfacetter.
14. Behov for øget kendskab til/anvendelse af KLE Online.

Rapportens resultater overraskede ikke Journaliserings- & Arkiveringsgruppen, men nu havde kvalificerede, eksterne revisorer stillet diagnosen og anvist medicinen.

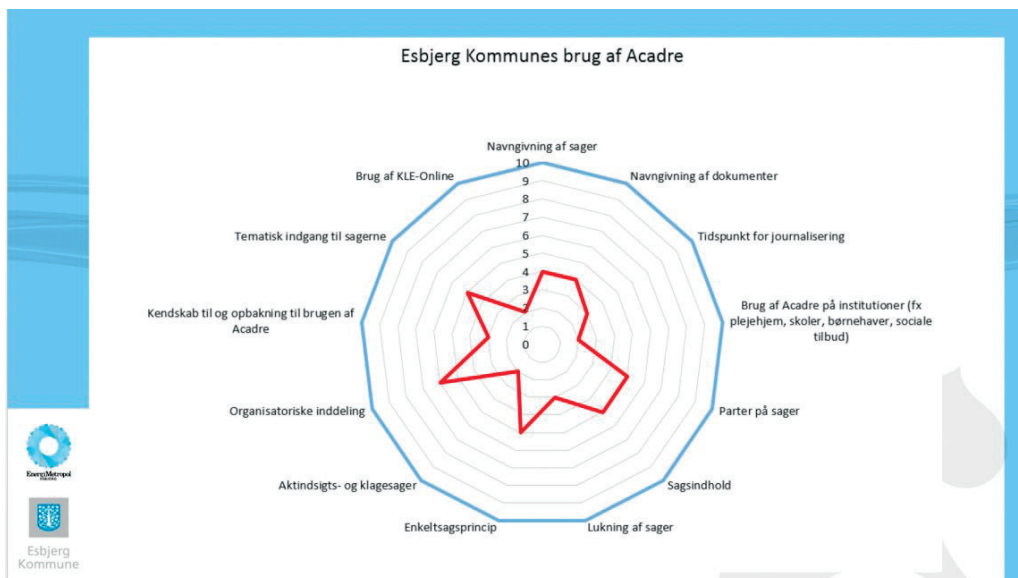
## Hurtig handling

Rapporten blev et punkt på dagsordenen på det ordinære møde i Afdelingschefgruppen i begyndelsen af januar 2016. Den var vedhæftet dagsordenen, men nok alligevel ubekendt for de fleste mødedeltagere på mødetidspunktet.

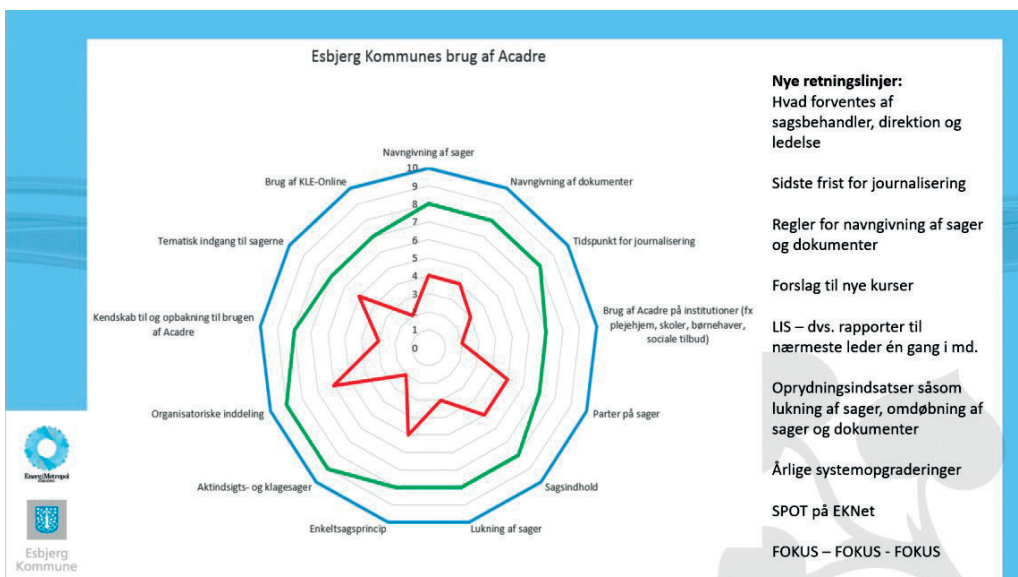
Den korte præsentation var enkel og klar i budskabet: Kommunen overholdt ikke loven eller ombudsmandens krav til god, offentlig forvaltning,<sup>19</sup> men der var håb: Ved en samlet, fokuseret indsats kunne problemerne løses og kommunen have et helt andet udgangspunkt for arbejdet med Åben Emnesag og på den længere bane (år 2020) udmøntningen af regeringens krav til åbenhed i forvaltningen. Der venter den egentlige revision, når borgere og virksomheder kan gå på jagt efter indsendte mails, dokumenter m.m.

---

19 Ombudsmanden, *God behandling i det offentlige – om god forvaltningsskik i stat og kommune*, u.å. – <http://www.oim.dk/media/18170/god-behandling-i-det-offentlige.pdf>.



Slide fra præsentationen, der viste status på en række parametre på undersøgelsestidspunktet.



Slide fra præsentationen, der viste, hvor langt man kunne nå inden for et år ved en ihærdig, fokuseret indsats.



Den korte præsentation havde gjort indtryk. Tidligt næste morgen dagen efter mødet blev IT hasteindkaldt til et møde med kommunens administrerende direktør for at følge op på rapporten. Inden for 14 dage skulle der udarbejdes en handlingsplan, der tog udgangspunkt i hvert direktørområde og strakte sig fra top til bund i hele organisationen. I dialog med direktørområderne skulle ESDH-kvaliteten tjekkes, forslag til forbedringer udmeldes, og ændringer finde sted. Alt sammen i tæt dialog med ledelsen. Fællesforvaltningen – og den administrerende direktørs eget ansvarsområde – lagde for, og ingen slap fri. Således blev hele kommunens Acadre-organisation gennemgået i en første kontrolrunde. Efter sommerferien 2016 blev der gennemført endnu en kontrolrunde for at se, om anbefalingerne var slået igennem. Hvis ikke skulle ledelsen for området/institutionen indskærpes, at der var behov for ændringer/forbedringer med den underliggende besked, at det ikke var til diskussion.

## **Åben Emnesag**

Sideløbende var arbejdet med Åben Emnesag i gang, og Journaliserings- & Arkiveringsgruppen pressede på for at få oprettet et egentlig ESDH-sekretariat til at have helikopteroverblikket og ledelsesansvaret for ESDH-arbejdet i Esbjerg Kommune. Med Åben Emnesag kommer udbyttet af indsatsen med hensyn til journalisering og arkivering for alvor til at stå sin prøve. Den åbne postliste var første skridt i retning af åbenhed i forvaltningen – altså at give den enkelte borger, virksomhed eller medierne mulighed for at følge med i, hvad der sker i det offentlige. Fire offentlige digitaliseringsbølger har dog forandret begrebet post grundlæggende, så i stedet for at generere lister, der i bedste fald kunne afføde henvendelser om aktindsigt, giver teknikken nu mulighed for at åbne døren ind til de emnesager, der uden problemer kan gives adgang til, så interesserede selv kan tilgå dem uden at skulle ansøge om aktindsigt. På den måde underbygges og øges tilliden til arbejdet i Esbjerg Kommune.

Åben Emnesag bygger egentlig videre på den internetpublicering af byggesager, kommunen har haft siden 2009. Nu er de så blevet suppleret med emnesager af anden type, og de publiceres samlet på WebLager®.

På den lange bane kan sagsbehandlerne i forbindelse med sagsbehandlingen afgøre, om en aktuel sag – eller dele af den – ikke straks skal publiceres som Åben Emnesag til selvbetjening. Systemet blev taget i brug den 24. maj 2017, og i begyndelsen er arbejds-måden lidt anderledes, idet der fortrinsvis arbejdes med håndtering af aktindsigtssager. Når Esbjerg Kommune modtager en anmodning om aktindsigt, bliver den administrative ESDH-sag gennemgået. De dokumenter, der er blevet givet aktindsigt i, publiceres på WebLager®. På sigt vil ansøgeren med et link til sagen på WebLager® få at vide, at nu er sagen klar til gennemsyn. Her i begyndelsen sendes der fortsat en mail med dokumenterne samtidig med, at sagen og dokumenterne publiceres. Der bliver ikke yderligere



ekspedition eller forsendelse. Kommer der efterfølgende anmodning om aktindsigt i sager, der allerede er offentliggjort, vil ansøgeren blive henvist til WebLager®, hvor sagen allerede ligger klar til brug.

Sager om aktindsigt i borgersager og sager med personfølsomme eller andre fortrolige oplysninger offentliggøres ikke via Åben Emnesag. Interne arbejdsdokumenter, og hvad der ellers er undtaget ifølge Offentlighedsloven, vil heller ikke fremgå eller kunne ses.

Det vil også blive via Weblager-portalen, Esbjerg Byhistoriske Arkiv om et par år vil publicere data fra sine første og ganske vist spinkle, tidlige arkiveringsversioner.

## Datakvalitet

Som nævnt stiller Åben Emnesag store krav til datakvalitet forstået som sagsdannelse, journalisering og sagsbeskrivelse. De publicerede sagstekster og dokumentbeskrivelser skal være sigende og præcise, og der må ikke findes uhensigtsmæssige ord, cpr-numre eller lignende. Manuelt er det umuligt at overvåge den daglige, løbende produktion i ESDH-systemet, men et nyudviklet, generisk software kan lette arbejdet med forbedret datakvalitet og tjekke oplysningerne inden publicering.

I Esbjerg Kommune er det lanceret under navnet EKKvalitet. På baggrund af parametre, ESDH-sekretariatet selv definerer, tjekker det for fejljournaliseringer, manglende sammenhæng mellem en sags åbenhed og de enkelte dokumenters tilsvarende, og yderligere skanner det sags- og dokumenttitler samt dokumentindhold for CPR-numre og suspekter/følsomme ord. Det kommer med anbefalinger om sager, der kan afsluttes, eller dokumenter, der kan låses. Det registrerer, om der er blevet oprettet sager på afdøde borgere, sager med usædvanlige adgangskoder og sager med overskredne frister. Det finder dokumenter, der er tjekket ud, eller logo-filer, der skal slettes. Disse fund melder systemet tilbage til sagsbehandlerne pr. mail, og med en kort beskrivelse af problemerne har de let adgang til at ændre eventuelle fejl og derefter frigive dokumenterne.

Vigtigst af alt er dog, at data fra Acadre er blevet integreret i kommunens ledelsesværktøj, så lederne ikke blot skal følge op på økonomi, sygefravær og telefonbesvarelser, men også på hvordan området/afdelingen performer i ESDH. F.eks. synliggøres fremdriften i forbindelse med journalisering i ledelsesrapporteringen, så ombudsmandens frister for journalisering af ind- og udgående post overholdes.<sup>20</sup> Det er faktisk muligt at se, hvilke afdelinger der har ujournaliseret post, liggetiden for posten samt hvilken sagsbehandler, der er ansvarlig.

---

20 Ibid.

# Acadre data til KMD LIS

Forside
Tværgående rapporter
Forvaltningens rapporter

### Personale

Antal arbejdsulykker  
Opdateret pr. 31. Marts 2017

Arbejdsulykker

Personalefravær - pdf

### Økonomi

Økonomirapport for sidste år inkl. supplement

Økonomirapport for Økonomifdeling

Økonomirapport for Digitalisering & It

### Øvrige rapporter

Flytningestatistik

Telefoni

Acadre: Sager

Acadre: Dagens post og dokumenter

Indkøb

Esbjerg  
Kommune

I drift 1. maj 2017

*Indgangen til Esbjerg Kommunes ledelsværktøj, hvor Acadre er kommet på som én af de månedlige rapporter.*

## Det begyndte med "revisionen"

I løbet af forholdsvis kort tid er Esbjerg Kommune således nået langt, og ud over tekniske hjælpemidler og energiske medarbejdere på ESDH-området har den ledelsesmæssige fokus på opgaven været nøgleordet. Mister man fokus på ESDH, mister man også grebet om det nyttige værktøj, som er kommet for at blive. Yderligere værktøjer er kommet til i processen og kan ikke undværes, men spørgsmålet er dog stadig, om ikke en årlig revision – ligesom vi kender fra økonomiområdet – vil være et nyttigt instrument at bringe i spil til en samlet, årlig vurdering af datakvalitet og håndtering af data. Måske var det element at få ind i den kommende arkivlov?