

HANDOUT – ORIENTERING OM SAGER OG TEMAER TIL BORGERRÅDGIVERUDVALGET

- Borgerrådgiverfunktion styrker borgernes retssikkerhed
- Manglende vejledning kan koste både borger og kommune dyrt
- Vellykket Målrettet Indsats
- Borgerrådgiverens anbefalinger følges ikke altid uden videre

Borgerrådgiverfunktion styrker borgernes retssikkerhed

Institut for Menneskerettigheder anbefaler i ny rapport, at alle kommuner overvejer, om en borgerrådgiverfunktion kan være med til at styrke borgernes retssikkerhed.

Institut for Menneskerettigheder har foretaget en undersøgelse af retssikkerhed i kommunerne, hvor mere end 1.100 danskere, der har haft en social sag i kommunen, er blevet spurgt til deres møde med kommunen. Undersøgelsen viser, at ca. hver femte borger i mindre grad eller overhovedet ikke har oplevet, at de er blevet rimeligt behandlet. Det samme antal mener, at kommunens kommunikation ikke har været venlig og hensynsfuld.

Rapporten peger på borgerrådgivere som en mulig del af løsningen, da de kan være med til at sikre, at borgerne bliver hørt, at alle relevante oplysninger kommer frem, at dialogen mellem borger og forvaltning genoprettes, når den går i hårdknude, ligesom de kan rådgive og vejlede de borgere, der har fået en afgørelse, de ikke forstår. Samtidig kan borgerrådgiverne dele borgernes negative oplevelser og frustrationer med resten af kommunen og på den måde sætte fokus på, hvor der er plads til forbedring.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler på baggrund af rapportens resultater bl.a., at kommunerne overvejer, om etablering af en borgerrådgiverfunktion kan være et redskab til at styrke borgernes retssikkerhed i kommunen (<https://menneskeret.dk/udgivelser/retssikkerhed-kommunerne>).

Manglende vejledning kan koste både borger og kommune dyrt

Med mangel på vejledning kan kommunen komme til at fastholde borgere på social ydelse, uanset at borgerne tager initiativ til at blive selvforsørgende. Det koster for kommunen, og det koster for borgerne.

En borger på ressourceforløbsydelse forsøgte at starte op som selvstændig og bad kommunen om vejledning om, hvad det betød i forhold til den ydelse, han fik fra kommunen. Da han ikke fik svar og dermed ikke fik den vejledning, han havde brug for, kontaktede han Borgerrådgiveren. Selv

herefter gik der en måned, før svaret fra forvaltningen kom, og i mellemtiden havde borgeren lukket sin nystartede virksomhed, da han ikke havde fået den efterspurgte og nødvendige vejledning og var usikker på økonomien. Herefter, altså for sent, fik han den efterspurgte vejledning fra kommunen. Her fremgik det, at han ville kunne få op til 75 % i supplerende ressourceforløbsydelse – en oplysning som kunne have påvirket borgerens mulighed for en højere grad af selvforsørgelse og på sigt muligvis ville have ført til selvforsørgelse.

(Borgerrådgiverens sag nr. 2017-0273892)

Vellykket Målettet Indsats

Når forvaltningen tager medansvar, løses klager og problemstillinger ofte hurtigt og effektivt.

En borger ansøgte ultimo august om kontanthjælp i Ydelsesservice. Borgeren havde efter kommunens vurdering ikke indleveret tilstrækkelig dokumentation og fik derfor afslag på det foreliggende grundlag. Borgeren henvendte sig efterfølgende telefonisk til Ydelsesservice og gjorde efter det oplyste opmærksom på, at den fornødne dokumentation var indleveret i første omgang. Ydelsesservice gav derfor borgeren en ny frist til at indlevere dokumentationen og oplyste borgeren om, at ansøgningen ville blive genvurderet, hvis dokumentationen blev indleveret inden for den oplyste frist. Borgeren afleverede dokumentationen inden for fristen. I stedet for at genvurdere den oprindelige ansøgning, behandlede Ydelsesservice det som en ny ansøgning med nyt ansøgningstidspunkt.

Borgeren havde en forventning om, at ansøgningen ville blive genvurderet fra det oprindelige ansøgningstidspunkt, da dokumentationen blev indleveret inden for fristen. Ydelsesservice fandt i første omgang ikke, at de skulle have oplyst, at ansøgningen ville blive genvurderet fra det oprindelige ansøgningstidspunkt, men mente at have orienteret borger om Ydelsesservices praksis, hvorefter ansøgningstidspunktet er fastsat til tidspunktet for indleveringen af dokumentationen.

Borgeren kontaktede via sin partsrepræsentant Borgerrådgiveren, der uformelt tog kontakt til forvaltningen for at forklare borgerens problem og for at afklare, hvad der var op og ned i sagen, herunder oplyse hvilken dokumentation og hvilke oplysninger borgeren via sin partsrepræsentant havde sendt til Borgerrådgiveren, og som nu ville blive sendt videre til dem. Sagen blev straks grebet i forvaltningen, og det resulterede i, at Ydelsesservice ændrede opfattelse, da de foreliggende oplysninger i sagen (fremsendte bilag og referater mv.) dokumenterede borgerens udlægning af spørgsmålet om genvurdering og genvurderingstidspunkt.

Borgerrådgiveren og forvaltningen fik dermed i kraft af en fælles indsats rettet op på fejlen, hvorefter borgeren fik udbetalt den ydelse, hun hele tiden havde haft ret til.

(Borgerrådgiverens sag nr. 2017-0377589)

Borgerrådgiverens anbefalinger følges ikke altid uden videre

Inspektion af telefonbetjening i Kontaktcentret resulterede bl.a. i anbefaling om at afklare spørgsmål, om hvordan kommunen håndterer borgernes persondata i form af lydfiler med optagelser af telefonsamtaler, med Datatilsynet. Kultur- og Fritidsforvaltningen har ikke fundet det relevant at følge anbefalingen.

Borgerrådgiveren iværksatte i september 2016 en inspektion af telefonbetjeningen i Jobcenter København for at undersøge, hvordan borgernes mulighed for at komme i kontakt med jobcentret er, og hvilken betjening man møder. Inspektionen gjaldt både Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen og Kultur- og Fritidsforvaltningen, da den praktiske varetagelse og betjening af Jobcenter Københavns hovednummer 82 56 56 82 er udliciteret til Københavns Kommunes Kontaktcenter under Kultur- og Fritidsforvaltningen, som varetager opgaven i en særlig jobcenterenhed.

Da borgernes samtaler med jobcenterenhedens medarbejdere optages af forvaltningen, gjorde Borgerrådgiveren som et af ud af flere forhold opmærksom på, at en lydfil er omfattet af de samme regler som øvrige dokumenter – uanset at formålet med optagelserne er intern uddannelse – og at en lydfil i sig selv er et dokument i juridisk forstand, og at den derfor principielt bør fremgå som en del af journalmaterialet, jf. kravene om henholdsvis notatpligt og journalisering i offentlighedslovens § 13 og § 15. Borgerrådgiveren gjorde også opmærksom på, at den enkelte borger efter persondataloven bør have indsigt i denne lydfil, såfremt vedkommende søger indsigt i de oplysninger, kommunen behandler om ham eller hende.

Forvaltningerne oplyste i deres koordinerede tilbagemelding på en foreløbig version af rapporten, at de pga. Borgerrådgiverens konklusioner, anbefalinger mv. havde planlagt opfølgning på en række områder, herunder deres praksis for behandling af lydfiler. Borgerrådgiveren deltog efterfølgende på Kultur- og Fritidsforvaltningens anmodning i et møde med forvaltningen, hvor deres praksis for behandling og brug af lydfiler blev drøftet.

Borgerrådgiveren bad om en tilbagemelding om, hvad rapporten og mødet havde givet forvaltningen anledning til. Forvaltningerne oplyste bl.a. følgende:

” (...) i forlængelse af vores møde d. 22. maj 2017 har vi undersøgt muligheden for, at samtaler slettes automatisk. Vores digitaliseringsafdeling, der er systemejer på det nuværende system, der optager og lagrer samtaler, har sammen med leverandøren arbejdet på en løsning og netop bekræftet, at den nye sletningsfrist på 30 dage er trådt i kraft.”

Borgerrådgiveren oplyste til forvaltningerne, at han havde noteret sig dette, og ligeledes at han – på baggrund af mødet og den efterfølgende tilbagemelding på en konkret sag, Borgerrådgiveren havde henvendt sig til Kultur- og Fritidsforvaltningen med – havde forstået, at Kultur- og Fritidsforvaltningen fortsat ikke mente, at lydfilerne skulle indgå i administrativ sagsbehandling – heller ikke i relation til eventuel klagesagsbehandling.

Den konkrete sag, som Borgerrådgiveren henviste til, var en klage over personalets adfærd i en specifik telefonsamtale, som Borgerrådgiveren sendte til besvarelse i Kontaktcentret, hvor forvaltningen netop havde inddraget lydfilen ved behandlingen af klagen. Borgeren havde refereret samtalen og henvist til en dato og et klokkeslæt for denne som hendes dokumentation for samtaleforløb og indhold. Forvaltningen havde gennemlyttet samtalen og havde herefter sendt, hvad der efter Borgerrådgiverens vurdering var et rimeligt svar til borgeren, hvor de gav hende medhold i klagen samt beklagede forløbet.

Borgerrådgiveren havde spurgt forvaltningerne om, hvorvidt den konkrete sag – hvor der både i borgerens klage og i forvaltningens svar til borgeren var henvist til den konkrete optagelse af samtalen og indholdet i denne, og hvor lydfilen dermed var indgået i den administrative sagsbehandling – gav forvaltningen anledning til noget i relation til praksis for behandlingen af lydfilerne.

Forvaltningerne gav i deres svar klart udtryk for, at der var tale om en fejl, når lydfilen i den konkrete sag var indgået i klagesagsbehandlingen. Af svaret af 28. august 2017 fremgik bl.a. følgende:

”I forhold til den konkrete sag, hvori en teamleder i juni 2017 har benyttet en optaget samtale ift. klagesagshåndtering, beklager vi dette. Der er tale om et enkeltstående, men alvorligt tilfælde, hvor allerede beskrevne procedurer ikke er blevet fulgt.”

Borgerrådgiveren forstod det således, at det, fordi forvaltningerne anser lydoptagelserne som indhentet med et andet formål, efter forvaltningernes opfattelse er en fejl at inddrage dem i sagsbehandlingen/sagsoplysningen – også i forbindelse med klager over samtalerne forløb og indhold. Borgerrådgiveren oplyste i det opfølgende brev af 31. oktober 2017, at han gik ud fra, at forvaltningerne i denne forbindelse støtter sig til finalitéprincippet i persondatalovens § 5, stk. 2. Ifølge denne bestemmelse skal indsamling af oplysninger ske til udtrykkeligt angivne og saglige formål, og senere behandling må ikke være uforenelig med disse formål. Borgerrådgiveren oplyste samtidig, at han imidlertid ikke er overbevist om, at finalitéprincippet indebærer, at forvaltningerne er afskåret fra at anvende lydfilerne i forbindelse med administrativ sagsbehandling/sagsoplysning, selv om de er indhentet med et andet formål.

Af Datatilsynets pjece om persondataloven fremgår følgende:

”Indsamlede oplysninger kan efterfølgende principielt godt anvendes til et andet end det oprindelige formål, blot den senere anvendelse ikke er uforenelig med det formål, som oplysningerne oprindeligt blev indsamlet til. Hvis den senere behandling direkte modarbejder eller skader det oprindelige formål, er det klart, at behandlingen ikke kan finde sted. Herudover må det vurderes konkret, om en senere behandling må anses for så uvedkommende i forhold til det oprindelige formål, at den ikke kan accepteres.”

(https://www.datatilsynet.dk/fileadmin/user_upload/dokumenter/Persondatalovspjece/Persondatalovspjece.htm)

Borgerrådgiveren oplyste, at forvaltningerne efter hans opfattelse tværtimod efter omstændighederne kan være forpligtet til at inddrage lydfiler som følge af kommunens oplysningspligt (officialmaksimen), særligt når de entydigt kan tilvejebringe vished for, hvad der er passeret under samtaler med borgerne og således danne grundlag for afgørelsen af en klagesag. Det

fremgik ligeledes, at det i en situation, hvor borgeren direkte henviser til lydoptagelsen som dokumentation for sin klage, klart er Borgerrådgiverens opfattelse, at forvaltningerne er forpligtet til at inddrage lydfilen.

Efter Borgerrådgiverens opfattelse udstiller dette en retlig udfordring, idet forvaltningen i en situation som den, der var tale om i den konkrete sag, efter Borgerrådgiverens opfattelse var forpligtet til at inddrage lydfilen. På den ene side står altså forvaltningens opfattelse af lydfilerne som noget, der er adskilt fra forvaltningernes sagsbehandling, og på den anden side står forvaltningernes forpligtelse til at inddrage lydfilerne i sagsbehandlingen under visse omstændigheder. Dertil kommer kommunens udfordring med at leve op til retten til indsigt efter persondataloven i lydfiler, der ikke er søgbare efter deres indhold eller efter de personer, hvis oplysninger kan fremgå af lydfilerne.

Borgerrådgiveren anbefalede på denne baggrund forvaltningerne at afklare Kontaktcenterets praksis for håndtering af de nævnte lydfiler med Datatilsynet. Borgerrådgiveren bad om underretning om, hvad anbefalingen gav anledning til. Borgerrådgiveren oplyste ligeledes, at han havde forstået, at det var blevet påtalt overfor den ledende medarbejder (teamleder), der valgte at anvende optagelsen i klagesagsbehandlingen, at dette er en fejl. Borgerrådgiveren har ikke kompetence til at gå ind i ansættelsesretlige spørgsmål og oplyste derfor, at han ikke ville foretage andet end at gøre opmærksom på, at grundlaget for påtalen overfor denne medarbejder eventuelt vil kunne anfægtes på baggrund af Borgerrådgiverens argumentation ovenfor.

Kultur- og Fritidsforvaltningen har efterfølgende ved brev af 22. december 2017 i relation til deres brug af lydfiler som underretning om, hvad Borgerrådgiverens anbefaling har givet anledning til, oplyst følgende:

”Kultur- og Fritidsforvaltningen kan oplyse, at forvaltningen har foretaget yderligere opstramning for brug af og adgang til lydfiler i Kontaktcentret. På baggrund heraf har forvaltningen ikke på nuværende tidspunkt fundet det relevant at kontakte Datatilsynet.”

Det fremgår ikke, hvori stramningen består, og hvilke juridiske overvejelser der ligger bag, og det er derfor også uklart for Borgerrådgiveren, hvordan praksis fremover vil være, og om de retlige hensyn til borgerne vil være tilgodeset. Borgerrådgiveren oplyste herefter Borgerrådgiverudvalget om, at Borgerrådgiveren overvejede, om der var grundlag for at stille yderligere spørgsmål.

Forvaltningen har efterfølgende ved brev af 5. marts 2018 oplyst, at forvaltningen nu har iværksat yderligere undersøgelse af forvaltningens håndtering af lydfiler med henblik på at eliminere enhver usikkerhed om, hvorvidt gældende regler overholdes. Forvaltningen vil efter det oplyste umiddelbart kontakte Datatilsynet og Justitsministeriet og i forlængelse af denne kontakt vurdere gældende praksis.

Borgerrådgiveren afventer orientering om de videre undersøgelser og kontakten til Datatilsynet og Justitsministeriet.

(Borgerrådgiverens sag nr. 2015-0087338)