

FORTROLIGHED OG DISKRETION I LOKALE CENTRE ENDELIG RAPPORT



FORTROLIGHED OG DISKRETION I LOKALE CENTRE

ENDELIG RAPPORT

KØBENHAVNS KOMMUNE
6. AUGUST 2008

INDHOLDSFORTEGNELSE

1. INDLEDNING	9
2. GENERELT OM INSPEKTIONEN	10
BAGGRUNDEN FOR BORGERRÅDGIVERENS INSPEKTIONSVIRKSOMHED	10
FORLØB OG INDHOLD (METODE)	10
DENNE UNDERSØGELSE GENSTAND OG METODE	11
REAKTIONSMIDLER OG BEDØMMELSESGRUNDLAG	12
3. SAMMENFATNING	13
4. GENERELLE BEMÆRKNINGER OG VURDERINGSGRUNDLAG	14
BAGGRUNDEN FOR UNDERSØGELSEN	14
VURDERINGSGRUNDLAGET	15
REGLER OM TAVSHEDSPLIGT	15
ANDRE REGLER OM BEHANDLING AF PERSONOPLYSNINGER	16
PRINCIPPERNE FOR GOD FORVALTNINGSSKIK	17
KØBENHAVNS KOMMUNENS VÆRDIGRUNDLAG	17
OPSAMLING	17
5. GENNEMGANGEN AF DE ENKELTE CENTRE	19
5.1. SOCIALCENTER NØRREBRO	19
5.2. SOCIALCENTER BISPEBJERG	21
5.3. JOBCENTER KØBENHAVN SYGEDAGPENGE	22
SÆRLIGT OM FÆLLES ORIENTERINGSMØDER I	
SYGEDAGPENGESAGER	25
5.4. YDELSESSERVICE KØBENHAVN, WILDERSGADE	26
BORGERRÅDGIVERENS KRITIKSKALA	28
RETSKILDER OG ØVRIGT BEDØMMELSESGRUNDLAG	29

I. INDLEDNING

Denne rapport indeholder Borgerrådgiverens endelige vurderinger og bedømmelser i anledning af Borgerrådgiverens inspektion af Socialcenter Nørrebro, Socialcenter Bispebjerg og Jobcenter København, Sygedagpenge den 4. oktober 2007.

Inspektionen havde til formål at undersøge, hvordan der sikres fremmødte borgere fortrolighed og diskretion i de tre lokale centre under Socialforvaltningen og Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen.

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

Rapporten er inddelt i fem kapitler. Kapitel 1 indeholder en indledning. I kapitel 2 beskrives Borgerrådgiverens egen driftundersøgelser generelt og denne undersøgelse specifikt. Kapitel 4 indeholder generelle bemærkninger.

Kapitel 5 udgør selve beskrivelsen og vurderingen af de tre centre.

Kapitel 3 indeholder et resumé, hvori rapportens væsentligste forhold er gengivet.

Bagest er som bilag optrykt Borgerrådgiverens kritikskala og en oversigt over retskilder og andet bedømmelsesgrundlag.

Borgerrådgiveren den 6. august 2008



Johan Busse
Borgerrådgiver

2. GENERELT OM INSPEKTIONEN

BAGGRUNDEN FOR BORGERRÅDGIVERENS INSPEKTIONSVIRKSOMHED

På mødet i Borgerrepræsentationen den 14. december 2006 blev det besluttet at udvide Borgerrådgiverens kompetence fra 1. januar 2007 med adgang til at tage sager op til undersøgelse på eget initiativ (egen driftkompetence) (BR 565/06).

Beslutningen var en udmøntning af budgetaftalen for 2007 af 18. september 2006, hvori blandt andet følgende er anført:

”Uafhængigt tilsyn ved udvidelse af Borgerrådgiverens kompetence

På baggrund af den fremførte kritik af forholdene på kommunale plejehjem ønsker parterne at sikre et uafhængigt tilsyn og behandling af klager over grove og væsentlige fejl på plejehjemsområdet og generelt i kommunen. Parterne er enige om pr. 1. januar 2007 at udvide Borgerrådgiverens kompetence med en egen driftfunktion, således at borgerrådgiveren – i lighed med Folketingets Ombudsmand – får adgang til at tage sager op af egen drift m.v.”

Udvidelsen indebærer adgang for Borgerrådgiveren til at tage konkrete sager op på eget initiativ, når der må formodes at foreligge et principielt aspekt, eller såfremt der efter de foreliggende oplysninger må antages at være tale om grove eller væsentlige fejl. Endvidere indebærer den nye kompetence en adgang til at gennemføre generelle undersøgelser af udvalgte forvaltningsområder efter samråd med Borgerrådgiverudvalget samt til som en stikprøvekontrol at foretage inspektion af institutioner eller virksomheder samt tjenestesteder, der hører under Borgerrepræsentationens virksomhed.

I beslutningsgrundlaget for udvidelsen af Borgerrådgiverens kompetence med egen driftvirksomhed er anført, at ”inspektionerne vil blive gennemført som en stikprøvekontrol i en dybtgående form med efterfølgende udarbejdelse af en inspektionsrapport. Værdien af inspektionsvirksomheden ligger dels i en grundig undersøgelse af udvalgte institutioner og lign., dels i opfølgingen og vejledningen konkret og generelt i den efterfølgende inspektionsrapport.”

Borgerrådgiverudvalget og Borgerrådgiveren drøftede den 26. januar 2007 en plan for udmøntningen af egen driftkompetencen i 2007 for så vidt angår ti generelle undersøgelser og ti inspektioner. Den plan for egen driftprojekter, som Borgerrådgiveren forelagde udvalget, var holdt i overskrifter og tidspunkter angivet i måneder. Valget af nærmere undersøgelsestemaer, undersøgelsens genstand og den nærmere tilrettelæggelse er Borgerrådgiverens eget, jf. nedenfor.

Borgerrådgiverens generelle egen driftundersøgelser planlægges dels ud fra generelle kriterier som administrationsområdernes omfang, væsentlighed og betydning for borgerne samt repræsentativitet med henblik på at bidrage til generel vejledning, dels ud fra eventuelle konkrete indikationer på utilfredsstillende forhold.

Denne undersøgelsesrapport er en udmøntning af udvidelsen af Borgerrådgiverens opgaver og drøftelsen i Borgerrådgiverudvalget.

FORLØB OG INDHOLD (METODE)

Borgerrådgiverens inspektioner indledes med en varsling af inspektionen over for inspektionsstedet samt af forvaltningens direktion og eventuelle øvrige interessenter (tilsynsenheder, bruger- og pårørenderåd, ældreråd og lignende).

Borgerrådgiveren oplyser forud for inspektionen om de temaer, som danner grundlag for inspektionen.

Nogle inspektioner vil være meget omfattende, mens andre vil være målrettede mod nærmere udvalgte forhold. Dette er forudsat ved udvidelsen af Borgerrådgiverens kompetence, hvor det er anført, at ”det vil være hensigtsmæssigt, at inspektionerne målrettes mod udvalgte temaer for at komme mere til bunds. Der kan f.eks. arbejdes med større inspektioner, der bredt omfatter relevante forhold, og mindre inspektioner, der omfatter færre forhold, som er udvalgt på baggrund af konkrete indikationer af behov for undersøgelse.” (BR 565/06)

Borgerrådgiveren beder normalt samtidig om at modtage forskelligt baggrundsmateriale vedrørende inspektionsstedet så som kort, skitser eller bygningstegninger, vedligeholdelsesplaner, husordener og andre interne regler, beskrivelser af institutionen mv., retningslinjer for eventuelle bruger- og pårørenderåd eller lignende, værdigrundlag og lignende skriftligt materiale.

I nogle tilfælde kan Borgerrådgiveren på selve inspektionsdagen bede om at låne udvalgt sagsmateriale, f.eks. vedrørende magtanvendelse, plejeplaner, handleplaner eller lignende med henblik på en nærmere undersøgelse.

Selve inspektionen er således udgangspunktet for Borgerrådgiverens indsamling af visuelle indtryk og konstateringer samt faktuelle oplysninger om inspektionsstedet og mere personlige opfattelser fra beboere, brugere, pårørende og medarbejdere.

Ved indsamlingen af oplysninger om inspektionsstedet er institutionens ledelse og medarbejdere en væsentlig oplysningskilde. Det indebærer, at fremskaffelsen af korrekte og fyldestgørende oplysninger om inspektionsstedet, herunder om eventuelle forhold der kan give anledning til kritik, i et vist omfang er afhængig af ledelsens og medarbejdernes loyale meddelelse af oplysninger herom.

På baggrund af den informationsindsamling, som sker under selve inspektionen, udarbejder Borgerrådgiveren en foreløbig rapport, som sendes til forvaltningen med henblik på forvaltningens og inspektionsstedets eventuelle bemærkninger til rapportens faktiske oplysninger.

Den foreløbige rapport vil også indeholde de udtalelser (herunder kritik/henstilling), som Borgerrådgiveren forventer at fremkomme med, men disse har netop en foreløbig karakter, eftersom faktuelle oplysninger i rapporten kan korrigeres gennem forvaltningens bemærkninger. Forvaltningen informeres således allerede på dette tidspunkt om det forventede udfald af undersøgelsen.

Efter modtagelse af forvaltningens eventuelle bemærkninger, indarbejder Borgerrådgiveren forvaltningens bemærkninger til de faktiske forhold og foretager eventuelle ændringer i undersøgelsens konklusioner, som disse måtte give anledning til. Borgerrådgiveren udarbejder på denne baggrund den endelige rapport. Rapporten er stilet til den involverede forvaltning og inspektionsstedet.

I nogle tilfælde kan den endelige rapport indeholde uafklarede spørgsmål eller af andre grunde kræve en opfølgning, f.eks. fordi Borgerrådgiveren har bedt om underretning om, hvad en henstilling giver anledning til. I disse tilfælde vil den endelige rapport følges op af en (eller flere) opfølgingsrapport(er), indtil alle forhold i inspektionen er afklaret.

Denne undersøgelses genstand og metode

Denne inspektion handler om, hvordan der sikres fortrolighed og diskretion for fremmødte borgere i tre lokale centre under Socialforvaltningen og Beskæftigelses- og

Integrationsforvaltningen, nærmere bestemt Socialcenter Nørrebro, Socialcenter Bispebjerg og Jobcenter København, Sygedagpenge.

Inspektionen blev gennemført som et varslet besøg med rundvisning og fremvisning af de relevante lokaler forestået af lokale ledere og medarbejdere. Under inspektionen deltog desuden repræsentanter for de relevante forvaltninger.

Inspektionen omhandlede oprindeligt også et fjerde center, Ydelsesservice Københavns modtagelsesfaciliteter i Wildersgade. Dette modtagelsesafsnit er imidlertid taget ud af brug i mellemtiden, hvorfor rapporten ikke indeholder en nærmere afrapportering af disse lokaliteter.

REAKTIONSMIDLER OG BEDØMMELSESGRUNDLAG

Borgerrådgiverens reaktionsmidler er de samme som Folketingets Ombudsmands reaktionsmidler. Borgerrådgiveren kan således udtale kritik og komme med henstillinger til forvaltningen. Kritik er udtryk for en faglig vurdering af, at regler og retningslinjer mv. ikke er overholdt.

Borgerrådgiveren kan henstille til forvaltningen at ændre procedurer eller lignende på et givent område.

Derudover kan Borgerrådgiveren påpege mere generelle problemstillinger i sin årsberetning, som afgives til Borgerrepræsentationen.

Borgerrådgiveren har i forbindelse med sin egen driftvirksomhed lagt sig fast på en sproglig skala for graduering af kritikens alvorlighed. Skalaen omfatter konstateringer af, at noget er uheldigt, konstateringer af begåede fejl, at noget er beklageligt, meget beklageligt, kritisabelt, meget kritisabelt eller stærkt kritisabelt. Skalaen med bemærkninger er optrykt som bilag til denne rapport.

Bedømmelsesgrundlaget for Borgerrådgiveren er det samme som Folketingets Ombudsmands, nemlig skreven ret (herunder love, bekendtgørelser, cirkulærer og vejledninger), god forvaltningsskik samt overordnede humanitære og medmenneskelige betragtninger. Hertil kommer Københavns Kommunes værdigrundlag, kommunikationspolitik og andre politisk vedtagne retningslinjer. Borgerrådgiveren bestræber sig desuden på at anvende samme målestok for sine vurderinger som Folketingets Ombudsmand.

Borgerrådgiverens opgave er at undersøge, om kommunens forvaltninger og institutioner overholder gældende lovgivning, god forvaltningsskik, kommunens vedtagne politikker og beslutninger om serviceniveau og -standard. Borgerrådgiveren har således ikke særligt til opgave at fremkomme med ros eller lignende tilkendegivelser om positive forhold.

Borgerrådgiverens rapporter om egen driftundersøgelser vil derfor ikke indeholde ros (i hvert fald ikke i videre omfang), og læseren bør notere sig, at fraværet af ros ikke er ensbetydende med, at Borgerrådgiveren alene har konstateret negative forhold i forbindelse med sin undersøgelse.

3. SAMMENFATNING

Denne rapport indeholder Borgerrådgiverens endelige vurderinger og bedømmelser i anledning af Borgerrådgiverens inspektion af Socialcenter Nørrebro, Socialcenter Bispebjerg og Jobcenter København, Sygedagpenge.

Inspektionen havde til formål at undersøge, hvordan der sikres fremmødte borgere fortrolighed og diskretion i de tre lokale centre under Socialforvaltningen og Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen.

Borgerrådgiveren redegør i rapporten for sin opfattelse, hvorefter kommunen ved indretning af sine venteværelser, modtagelsesfaciliteter og skrankeområder o.l., bør kunne tilbyde borgere, der henvender sig et vist mål af diskretion og plads til i fortrolighed at afgive nødvendige oplysninger til kommunens medarbejdere.

I det omfang de lokaliteter som er til rådighed for venteværelser, modtagelsesfaciliteter og skrankeområder o.l. ikke i tilstrækkeligt omfang giver mulighed for at tilbyde dette, bør der kunne gives borgeren tilbud om f.eks. i tilstødende lokaler at afgive oplysninger under mere private former, hvis borgeren ønsker dette. Borgerne bør oplyses om muligheden herfor.

Borgerrådgiveren har på baggrund af inspektionen ikke fundet anledning til at kritisere forholdene i de tre centre.

4. GENERELLE BEMÆRKNINGER OG VURDERINGSGRUNDLAG

BAGGRUNDEN FOR UNDERSØGELSEN

Offentlige myndigheder modtager og behandler en lang række oplysninger, som blandt andet er beskyttet af regler om tavshedspligt og videregivelse, regler om sikker opbevaring samt regler om forsvarlig behandling af elektroniske data.

En del af sådanne oplysninger indhentes af myndighederne selv, mens andre afgives af sagens parter, f.eks. en ansøger til en offentlig ydelse.

Lovgivningens krav til offentlige myndigheders behandling og opbevaring af følsomme personoplysninger angår i vid udstrækning skriftlige oplysninger eller oplysninger, som på anden måde er indeholdt i en kilde.

I det omfang offentlige myndigheder modtager oplysninger, som ikke er nedfældet skriftligt eller på anden måde fikseret, påhviler der i et vist omfang myndighederne en pligt til at notere oplysningerne.

Et praktisk vigtigt område for udveksling af følsomme oplysninger er de oplysninger, som borgere mundtligt afgiver til offentlige myndigheder, herunder i forbindelse med borgernes henvendelse til myndigheden. I det omfang oplysningerne afgives under et personligt møde med en sagsbehandler i et aflukket lokale, er dette ikke forbundet med umiddelbar risiko for, at oplysningerne overhøres af uvedkommende. Men en del personlige oplysninger afgives imidlertid af borgere i forbindelse med henvendelse i modtagelsesfaciliteter og skrankeområder hos offentlige myndigheder.

Disse oplysninger kan omfatte oplysninger om navn, adresse, cpr. nummer, sociale og sundhedsmæssige forhold mv., hvoraf en del kan være af følsom art.

Hvis en samtale hen over en skranke i et modtagelsesværelse kan overhøres af andre, kan personlige oplysninger tilgå uvedkommende. Desuden kan en borgers blotte tilstedeværelse hos en bestemt offentlig myndighed efter omstændighederne indikere noget om borgerens personlige forhold.

Der påhviler offentlige myndigheder en vis pligt til at sikre, at myndighedernes modtagelsesfaciliteter mv. er indrettet således, at borgere kan henvende sig og afgive de fornødne oplysninger uden at andre i unødvendigt omfang kan følge med.

Folketingets Ombudsmand holder øje med, at myndighedernes modtagelsesfaciliteter venteværelser mv. er indrettet, så der i et passende omfang er taget hensyn til, at borgerens oplysninger ikke kommer til uvedkommendes kendskab. Dette sker blandt andet i forbindelse med ombudsmandens inspektioner af detentioner og venterum hos politiet, og det er også sket i forbindelse med ombudsmandens inspektion af den daværende udlændingestyrelse.

Også i Københavns Kommune må der kunne stilles krav til, hvordan modtagelsesfaciliteter, venteværelser, skrankeområder o.l. er indrettet, således at borgerne under rimeligt fortrolige former kan afgive deres oplysninger.

Denne undersøgelse har til formål gennem en stikprøve at påse, hvordan lokale centre fra henholdsvis Socialforvaltningen og Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen sikrer sådanne rammer for borgere, der henvender sig.

VURDERINGSGRUNDLAGET

Lovgivningen indeholder kun i begrænset omfang regler om fortrolighed og diskretion ved borgernes møder med offentlige myndigheder. Der gælder ingen lovbestemmelser, som regulerer dette forhold generelt.

Imidlertid kan kravet, om at borgernes skal sikres fortrolighed og diskretion ved sådanne møder, udledes af bestemmelser om tavshedspligt. Desuden følger det af principperne for god forvaltningsskik og Københavns Kommunes værdigrundlag, at borgerne skal behandles efter en vis standard, hvilket også kan stille krav til indretningen af kommunens faciliteter.

Disse regler og normer gennemgås i det følgende:

Regler om tavshedspligt

Forvaltningslovens § 27 indeholder generelle regler om offentlige myndigheders tavshedspligt. Bestemmelsen er sålydende:

”§ 27. Den, der virker inden for den offentlige forvaltning, har tavshedspligt, jfr. borgerlig straffelov § 152 og §§ 152 c-152 f, når en oplysning ved lov eller anden gyldig bestemmelse er betegnet som fortrolig, eller når det i øvrigt er nødvendigt at hemmeligholde den for at varetage væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser, herunder navnlig til:

- 1) statens sikkerhed eller rigets forsvar,
- 2) rigets udenrigspolitiske eller udenrigsøkonomiske interesser, herunder forholdet til fremmede magter eller mellemfolkelige institutioner,
- 3) forebyggelse, efterforskning og forfølgning af lovovertrædelser samt straffuldbydelse og beskyttelse af sigtede, vidner eller andre i sager om strafferetlig eller disciplinær forfølgning,
- 4) gennemførelse af offentlig kontrol-, regulerings- eller planlægningsvirksomhed eller af påtænkte foranstaltninger i henhold til skatte- og afgiftslovgivningen,
- 5) det offentliges økonomiske interesser, herunder udførelsen af det offentliges forretningsvirksomhed,
- 6) enkeltpersoners eller private selskabers eller foreningers interesse i at beskytte oplysninger om deres personlige eller interne, herunder økonomiske, forhold, eller
- 7) enkeltpersoners eller private selskabers eller foreningers økonomiske interesse i at beskytte oplysninger om tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller om drifts- eller forretningsforhold.

Stk. 2. Inden for den offentlige forvaltning kan der kun pålægges tavshedspligt med hensyn til en oplysning, når det er nødvendigt at hemmeligholde den for at varetage væsentlige hensyn til bestemte offentlige eller private interesser som nævnt i stk. 1.

Stk. 3. En forvaltningsmyndighed kan bestemme, at en person uden for den offentlige forvaltning har tavshedspligt med hensyn til fortrolige oplysninger, som myndigheden videregiver til den pågældende uden at være forpligtet hertil.

Stk. 4. Fastsættes der i henhold til § 1, stk. 2, regler om tavshedspligt, eller pålægges der tavshedspligt efter stk. 3, finder straffelovens § 152 og §§ 152 c-152 f tilsvarende anvendelse på overtrædelse af sådanne regler eller pålæg.”

De bestemmelser i straffeloven, som der henvises til i forvaltningslovens § 27, stk. 1, er sålydende:

”§ 152. Den, som virker eller har virket i offentlig tjeneste eller hverv, og som uberettiget videregiver eller udnytter fortrolige oplysninger, hvortil den pågældende i den forbindelse har fået kendskab, straffes med bøde eller fængsel indtil 6 måneder.

Stk. 2. Begås det i stk. 1 nævnte forhold med forsæt til at skaffe sig eller andre uberettiget vinding, eller foreligger der i øvrigt særligt skærpende omstændigheder, kan straffen stige til fængsel indtil 2 år. Som særligt skærpende omstændighed anses navnlig tilfælde, hvor

videregivelsen eller udnyttelsen er sket under sådanne omstændigheder, at det påfører andre en betydelig skade eller indebærer en særlig risiko herfor.

Stk. 3. En oplysning er fortrolig, når den ved lov eller anden gyldig bestemmelse er betegnet som sådan, eller når det i øvrigt er nødvendigt at hemmeligholde den for at varetage væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser.

...

§ 152 c. Bestemmelserne i §§ 152-152 b gælder også for de pågældende personers medhjælpere.

§ 152 d. Bestemmelserne i §§ 152-152 c finder tilsvarende anvendelse på den, som uden at have medvirket til gerningen uberettiget skaffer sig eller udnytter oplysninger, der er fremkommet ved en sådan overtrædelse.

Stk. 2. Med samme straf straffes den, der uden at have medvirket til gerningen uberettiget videregiver oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold, jf. forvaltningslovens § 28, stk. 1, som er fremkommet ved overtrædelse af §§ 152-152 c.

Stk. 3. På samme måde straffes den, som uden at have medvirket til gerningen uberettiget videregiver oplysninger, der er fortrolige af hensyn til statens sikkerhed eller rigets forsvar.

§ 152 e. Bestemmelserne i §§ 152-152 d omfatter ikke tilfælde, hvor den pågældende:

1) er forpligtet til at videregive oplysningen eller

2) handler i berettiget varetagelse af åbenbar almeninteresse eller af eget eller andres tarv.

§ 152 f. Overtrædelse af §§ 152-152 d, hvorved der alene er krænket private interesser, er undergivet privat påtale.

Stk. 2. Offentlig påtale kan dog ske, når den forurettede anmoder herom.”

Som det ses, er opremsningen af mulige tavshedsbelagte oplysninger mere detaljeret i forvaltningslovens § 27 end i straffelovens bestemmelser. De opremsede oplysninger er ikke udtømmende, og andre oplysninger kan være omfattet af bestemmelsen og dermed være tavshedsbelagt. Oplysninger som er offentligt tilgængelige, er ikke tavshedsbelagt.

Forvaltningslovens §§ 28-29 indeholder regler om udveksling af personlige oplysninger mellem forvaltningsmyndigheder. Loven indeholder ikke særlige bestemmelser om videregivelse af sådanne oplysninger til andre. Sådanne tilfælde skal som udgangspunkt bedømmes efter straffelovens bestemmelser og forvaltningslovens § 27, jf. ovenfor.

En borger kan i en vis udstrækning give samtykke til, at oplysninger om ham eller hende videregives til andre private, ligesom en borger naturligvis kan vælge selv at fortælle om sine personlige forhold i al offentlighed.

Bestemmelserne regulerer ikke direkte det forhold, at en borger i forbindelse med en henvendelse til en offentlig myndighed selv afgiver personlige oplysninger. Det er som udgangspunkt ikke myndighedens ansvar, hvad borgeren vælger at sige i offentlighed, men der kan efter min opfattelse påhvile myndigheden en forpligtelse til at sikre, at de fysiske rammer er indrettet således, at borgeren har mulighed for at henvende sig og afgive sine oplysninger, uden at andre kan lytte med. Dette krav kan følge implicit af bestemmelserne om tavshedspligt sammenholdt med myndighedens opgaver og funktion samt anstaltsordningen, hvorefter det er den offentlige myndighed, som fastsætter rammerne for brugen af sine bygninger og lokaliteter.

Andre regler om behandling af personoplysninger

For så vidt angår elektronisk behandling af personoplysninger indeholder persondataloven generelle bestemmelser, som supplerer de ovennævnte regler. Disse regler, der som nævnt angår elektronisk behandling, gennemgås ikke her.

Ved siden af forvaltningslovens § 27 og straffelovens § 152ff findes der også specielle bestemmelser om tavshedspligt inden for bestemte områder, f.eks. i sundhedsloven og skattestyrelsesloven. Disse regler gennemgås ikke her.

Principperne for god forvaltningsskik

Principperne for god forvaltningsskik tilsiger, at borgerne bør behandles venligt og hensynsfuldt. Heri ligger også, at der tages et vist hensyn til borgernes privatliv og til diskretion.

Folketingets Ombudsmand har i forbindelse med en inspektion af Rigshospitalets Psykiatriske Afdeling O udtalt, at han fandt det ønskeligt, om der blev gennemført foranstaltninger, der sikrede patienterne et minimum af privatliv, jf. Folketingets Ombudsmands Beretning for 1998, s. 201ff.

Ombudsmanden har i en anden sag udtalt kritik af, at en tiltalt med håndjern på ryggen blev ført gående mellem to betjente gennem en gågade fra et arresthus til et retslokale. Den tiltalte blev under transporten mødt med tilråb, jf. Folketingets Ombudsmands Beretning for 2003, s. 239ff.

De hensyn til fornøden diskretion, som ombudsmandens opfattelse i sagen er udtryk for, er i øvrigt gennemgående i forbindelse med ombudsmandens inspektioner af detentioner, hvor ombudsmanden påser, at indbringelse af berusede personer til ophold i detentionen sker med passende diskretion.

I princippet om at borgerne bør behandles venligt og hensynsfuldt, kan også ligge krav til myndighedens faciliteter.

Københavns Kommunens værdigrundlag

Borgerrepræsentationen vedtog den 8. oktober 1998 Københavns Kommunes Værdigrundlag. Af værdigrundlaget fremgår blandt andet følgende:

”...

Københavns Kommune er en offentlig servicevirksomhed. Kommunens opgave er at yde en service overfor borgere og virksomheder, som gør det attraktivt at bosætte sig og investere i byen. Kommunen skal være bevidst om kvaliteten i sine serviceydelser, og kommunen skal møde brugeren med respekt, ligeværdighed, dialog og tillid.

...”

At kommunen skal være sig bevidst om kvaliteten i sine serviceydelser indebærer efter min opfattelse i denne sammenhæng, at man ved indretningen af kommunens modtagelses- og skrankeafsnit må forholde sig til spørgsmålene om diskretion og borgernes behov for fortrolighed.

Dertil kommer, at i hvert fald kravet om at møde borgeren med respekt fordrer et vist mål af diskretion.

OPSAMLING

På baggrund af de ovenfor gennemgåede bestemmelser om tavshedspligt mv., samt principperne for god forvaltningsskik og kommunens værdigrundlag er det min opfattelse, at kommunen ved indretning af sine venteværelser, modtagelsesfaciliteter og skrankeområder o.l., bør kunne tilbyde

borgere, der henvender sig et vist mål af diskretion og plads til i fortrolighed at afgive nødvendige oplysninger til kommunens medarbejdere.

I det omfang de lokaliteter som er til rådighed for venteværelser, modtagelsesfaciliteter og skrankeområder o.l. ikke i tilstrækkeligt omfang giver mulighed for at tilbyde dette, bør der kunne gives borgeren tilbud om f.eks. i tilstødende lokaler, at afgive oplysninger under mere private former, hvis borgeren ønsker dette. Borgerne bør oplyses om muligheden herfor inden de – eventuelt fordi de tror, at det er nødvendigt – afgiver oplysninger i en uønsket offentlighed.

I den forbindelse har jeg under inspektionen blandt andet påset følgende:

Om lokaliteterne lægger op til, at flere borgere venter samlet på et lille sted.

Om det er muligt at melde sin ankomst uden at skulle nævne følsomme oplysninger.

Om der i forbindelse med det pågældende skrankeområde er en diskretionslinje, eller om det på anden måde fremgår, at ventende i kø skal afvente, at den foranstående borger ekspederes.

Om der er mulighed for at trække sig tilbage i mere private former, hvor følsomme oplysninger kan udveksles, uden at andre kan lytte med.

Om de indrettede faciliteter, som tjener til at opfylde diskretions- og fortrolighedshensyn, kan benyttes af handicappede.

Jeg har ved inspektionen naturligvis også skelet til, hvorvidt de valgte indretninger i øvrigt fremstod hensigtsmæssige for borgerne.

5. GENNEMGANGEN AF DE ENKELTE CENTRE

5.1. SOCIALCENTER NØRREBRO

Socialcenter Nørrebro er beliggende på Griffenfeldsgade 44.

Socialcenteret er et af Socialforvaltningens otte socialcentre. Socialcentret yder hjælp efter den sociale lovgivning til borgerne under 67 år inden for blandt andet børnetilskud, børnebidrag, børnepasningsorlov, merudgifter til børn med kroniske eller langvarige lidelser, boligstøtte, hjælpemidler til borgere med lettere handicap, efterlevelseshjælp, personlige tillæg/helbredstillæg, skånejob, hjemmehjælp, støttekontaktpersonordning, boligrådgivning samt træffer afgørelser i sager om førtidspension og yder støtte og rådgivning og iværksætter hjælpeforanstaltninger og behandling til børn og unge og familier med særlige behov.

Socialcenterets modtagelsesfaciliteter er beliggende på 1. sal i det gamle Sankt Joseph hospital. Der er adgang til venteværelset gennem porten via en dør med dørtelefon eller via en elevator.

Der er automatiske døråbnere ved porten og ved døren, der fører til elevatoren.

Socialcenterets åbningstider er angivet på døren til trappen.

Modtagelsesfaciliteterne består af en gang, som fører fra elevator/trappe hen til en skranke, der ligger over for et mindre lokale udstyret med stole til de ventende. Der er også opstillet enkelte stole på gangarealet. Gangen er desuden udstyret med hylder med forskelligt informationsmateriale. Gangen er veloplyst.

Der er en glasrude i væggen ind til skrankeområdet, så besøgende kan se de medarbejdere, som sidder bag skranken.

Venteværelset udgøres af et lokale, som støder op til gangarealet. Det er udstyret med stole og et bord. Der er legesager til besøgende børn.

Skranken befinder sig i et sidelokale til gangen over for venteværelset. Der er en tydeligt gul stribe (diskretionsstriben) på gulvet i døråbningen, som markerer, at man bevæger sig ind i skrankeområdet.

På et skilt ved siden af indgangen til skrankeområdet er tydeligt angivet, at borgere, der henvender sig, skal tage et nummer og vente. Under skiltet er opsat en nummerdispenser. Via en lystavle er det muligt at følge med i, hvis tur det er.

Skrankeområdet udgøres af et forholdsvis stort lokale, som er adskilt af en skranke. Bag skranken er der plads til, at to medarbejdere kan betjene borgere foran skranken enten siddende eller stående. Bag de ekspederende medarbejdere er andre kontorfaciliteter, herunder et reolsystem og kontormaskiner samt to skriveborde, som er placeret bag hhv. en skærm og en reol.

Skranken er delt op således, at fremmødte borgere kan blive betjent med ca. 1½ meters afstand. Skranken er konstrueret således, at borgerne naturligt vil placere sig længst muligt fra hinanden derved, at den er sænket og udstyret med en bordplade i en anden farve ved hver af de to ekspeditionspladser. Bordpladerne er her placeret mindre end en meter over gulvet og rager et lille stykke frem mod borgeren, hvilket kan gøre det lettere at betjene sig selv som kørestolsbruger, hvis der skal udfyldes blanketter eller lignende.



Der er opsat grønne planter overalt og modtagelsesafsnittet fremstår venligt og imødekommende.

På den anden side kontorområdet bag ved skranken er et mindre lokale, som kan lukkes af. Dette lokale benyttes som mødelokale i de tilfælde, hvor borgere har behov for et længere eller mere privat møde i forbindelse med henvendelsen. Lokalet bærer præg af, at det samtidig fungerer som kontorlokale og indeholder forskelligt kontorudstyr.

På tidspunktet for inspektionen var modtagelsesfaciliteterne ikke åbne, hvorfor jeg ikke kan vurdere dets brug, når der er besøgende borgere, endside når der er mange besøgende på en gang.

Det er min opfattelse, at faciliteterne er hensigtsmæssigt indrettet med hensyn til at sikre fremmødte borgere fornøden diskretion og fortrolighed, og afsnittet giver mig ikke anledning til bemærkninger.

5.2. SOCIALCENTER BISPEBJERG

Socialcenter Bispebjerg er beliggende på Ørnevej 55.

Socialcenteret er et af Socialforvaltningens otte socialcentre. Socialcentret yder hjælp efter den sociale lovgivning til borgerne under 67 år inden for blandt andet børnetilskud, børnebidrag, børnepasningsorlov, enkeltydelser, merudgifter til børn med kroniske eller langvarige lidelser, boligstøtte, hjælpemidler til borgere med lettere handicap, efterlevelseshjælp, personlige tillæg/helbredstillæg, skånejob, hjemmehjælp, støttekontaktpersonordning, boligrådgivning samt træffer afgørelser i sager om førtidspension og yder støtte og rådgivning og iværksætter hjælpeforanstaltninger og behandling til børn og unge og familier med særlige behov.

Indgangspartiet findes ud mod gården og består af automatiske skydedøre. Centrets åbningstider er angivet på døren.

Socialcenterets modtagelsesfaciliteter er beliggende på første sal i bygningen, som også huser flere andre af kommunens faciliteter.

Modtagelsesafsnittet består af et venteværelse med stole og borde. Der er hylder med forskelligt informationsmateriale.

Der er grønne planter.

Umiddelbart ved indgangen til venteværelset er opsat en nummerdispenser, hvor man kan vælge mellem to nummersystemer alt afhængig af, hvilken sagstype man ønsker at drøfte. Der er tale om hhv. et nummersystem til råd og vejledning, førtidspension og enkeltydelser og et nummersystem til boligstøtte, børnetilskud og merudgifter.

Via lystavler er det muligt at følge med i, hvis tur det er. Der er således opsat lystavler ved hvert af de tre samtalerum, jf. nedenfor.

Samtaler foregår i fire båse ved skriveborde, som er placeret i et tilstødende lokale. De fire skriveborde er trukket 4-5 meter tilbage i lokalet og mellem bordene er opsat skærmvægge, som fysisk udgør en adskillelse af de tre samtalefaciliteter. Der er ca. 2½ meter mellem hver skærmvæg. Skærmvæggene er ca. 1½ meter høje.



Der er ikke etableret nogen diskretionslinje foran skærmvæggens begyndelse, men arrangementet markerer forholdsvis tydeligt, at kun de fremmødte, hvis nummer fremkommer på den pågældende lystavle, har ærinde i båsene.

Det er min opfattelse, at modtagelsesfaciliteterne i alt væsentligt er hensigtsmæssigt indrettet med hensyn til at sikre fremmødte borgere fornøden diskretion og fortrolighed. Jeg bemærker dog, at det selv om der er et vist støjniveau i lokalet, kan være muligt, at overhøre brudstykker af en samtale i nabobåsen. På grund af skærmvæggens højde vil det tilmed være muligt at se ind i nabobåsen, hvis man ønsker det, hvorfor anonymiteten ikke er absolut. Jeg foretager dog ikke andet end at gøre opmærksom herpå og henleder opmærksomheden på, at det under disse forhold kan være så meget desto mere relevant, at tilbyde borgere, som ønsker det, en samtale i et mere aflukket og privat lokale.

5.3. JOBCENTER KØBENHAVN SYGEDAGPENGE

Jobcenter København, Sygedagpenge er beliggende i Baldersgade 24.

Jobcenter København, Sygedagpenge foretager den lovpligtige opfølgning i sager om sygedagpenge, hvor sygemeldingen strækker sig ud over 8. uge. Endvidere behandler sygedagpengecentret ansøgninger om forhøjelse af tidligere tilkendt pension samt kontrol af denne, samt ansøgninger om invaliditetsydelse og ansøgninger vedrørende arbejdsgiverens fritagelse for udbetaling af sygedagpenge til borgere, som ikke er sygemeldte.

Jobcenter København, Sygedagpenge var under delvis ombygning på tidspunktet for inspektionen.

Indgangen til Jobcenter København, Sygedagpenge sker via to indgangspartier med sammenlignelig udformning. Der er tale om to indgange hver med en længere rampe, som fører op til en skydedør. Skydedørene var præget af en del graffiti på inspektionstidspunktet.

Jobcenter København, Sygedagpenges åbningstider er angivet på et skilt ved siden af indgangspartiet.

Der er to steder, hvor fremmødte borgere kan have brug for at henvende sig. Dels et modtagelsesafsnit i bygningens venstre side (set fra bygningen forside), dels et modtagelsesafsnit i bygningens højre side (set fra bygningen forside).

Modtagelsesafsnittet i bygningens venstre side består af et mindre venteværelse med opstillede/ophængte stole og et par borde. Der er hylder på den ene væg med forskelligt informationsmateriale samt krukker med grønne planter på gulvet. Venteværelset fremstår lidt mørkt. Lokalet er markeret med et A4-ark på en opslagstavle med ordet "Venteværelse" påtrykt.

Via en kort mellemgang er der adgang til receptionen/skrankeområdet. Der er opsat en drikkevandskøler i gangen. Adgangen til receptionen/skrankeområdet sker via en glasdør. På indgangspartiet til receptionen/skrankeområdet er opsat A4-ark tre forskellige steder, hvor blandt andet følgende er angivet: "Vis hensyn. Vent venligst, til der er ledigt ved skranken".

Ved den forholdsvis lange skranke, som er opdelt i to af en murstensvæg, er tydeligt markeret 4 samtalepladser med 1½-2 meters mellemrum. Samtalepladserne er markeret med tavler med tallene 1-4. Tavlerne kan sluttes til et nummersystem, så det kan ses på tavlerne, når en borger står for tur til at henvende sig ved skranken.

Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen har ved brev af 15. juli 2008 blandt andet oplyst følgende:

"Det er sygedagpengecentrets vurdering, at der ved besigtigelsen er givet udtryk for at nummersystemet ikke var tilsluttet, og at centret ville overveje, hvorvidt nummersystemet skulle genetableres, idet henvendelser til sygedagpengecentret som udgangspunkt sker efter aftale. Sygedagpengecentret betjener kun i yderst begrænset omfang borgere, der møder uden aftale, hvorfor behovet på besigtigelsestidspunktet endnu var uafklaret.

I forbindelse med ombygningen er nummersystemet nedtaget og forventes ikke genetableret."



Skranke er ca. 1,1 meter høje.

Det vil være vanskeligt eller umuligt for en kørestolebruger at anvende skranke til at udfylde papirer, og skrankens højde vanskeliggør desuden samtale. Det er dog muligt for en kørestolsbruger at føre en samtale med en medarbejder ved skrankens afslutning uden at skulle se op over skranken. Ud over at gøre opmærksom på at skrankens højde ikke er optimal for kørestolsbrugere, foretager jeg på denne baggrund ikke yderligere vedrørende dette forhold.

Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen har ved brev af 15. juli 2008 blandt andet oplyst følgende:

"... Da skranken er genetableret i den nye Servicemodtagelse, vil centerchefen naturligvis sikre, at centret er i stand til at betjene kørestolsbrugere på en tilgængelig måde. I sammenhæng med Servicemodtagelsen er der etableret samtalerum, hvor betjeningen kan foregå på en værdig måde."

For at komme fra indgangspartiet i bygningens venstre side til modtagelsesafsnittet i bygningens højre side skal man forcere en niveauforskel, som er udlignet med et par trappetrin. Kørestolsbrugere og andre bevægelseshæmmede kan benytte sig af en elevator.

Dette modtagelsesafsnit var under en større ombygning på tidspunktet for inspektionen, hvorfor der ikke anføres nogen nærmere beskrivelse af de daværende faciliteter her.

Jeg modtog fra Jobcenter København, Sygedagpenges ledelse en beskrivelse af planerne for ombygningen og fremkom med mine umiddelbare kommentarer på stedet. Jeg hæftede mig særligt ved, at der med den planlagte ombygning etableres en naturlig, bygningsmæssig diskretionslinje bagved borgere, som står i skranken, at der anvendes et nummersystem, og at der er mulighed for at holde samtale med fremmødte borgere i tilstødende lokaler under private former.

På tidspunktet for inspektionen var ingen af de to modtagelsesafsnit åbne, og det ene var, som nævnt, under ombygning, hvorfor jeg ikke kan vurdere deres brug, når der er besøgende borgere, endside når der er mange besøgende på en gang.

Det er min umiddelbare opfattelse, at modtagelsesfaciliteterne er hensigtsmæssigt indrettet med hensyn til at sikre fremmødte borgere fornøden diskretion og fortrolighed.

Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen har ved brev af 15. juli 2008 blandt andet oplyst følgende:

"Sygedagpengecentrets fysiske rammer:

Sygedagpengecentret var under ombygning, da inspektionen fandt sted, og Borgerrådgiverens rapport tager derfor udgangspunkt i en beskrivelse af de eksisterende forhold på besigtigelsestidspunktet.

Ved inspektionen fik Borgerrådgiveren forelagt de godkendte planer for en ombygning af Sygedagpengecentret, idet ombygningen indebar en grundlæggende ændring af modtagelsesforholdene i forbindelse med den personlige borgerbetjening. Det betyder, at der både er ændret på Servicemodtagelsen, adgangsforholdene, samtalefaciliteterne, ventekapaciteten og ikke mindst er der etableret 2 store mødefaciliteter med det formål at gennemføre vejledningsforløb for grupper af sygemeldte, suppleret med et efterfølgende personligt opfølgingsforløb."

Særligt om fælles orienteringsmøder i sygedagpengesager

I forbindelse med inspektionen rejste Jobcenter København, Sygedagpenge det spørgsmål, hvorvidt det ud fra hensynet til fortrolighed og diskretion vil være lovligt at afholde orienteringsmøder for flere sygedagpengemodtagere på en gang. Problemstillingen, som den blev præsenteret for mig, angår det forhold, at jobcenteret efter lovgivningen skal afholde en række obligatoriske opfølgingsmøder, hvoraf nogle er af vejledende art, dvs. at indholdet af den vejledning, der efter lovgivningen skal gives, er helt standardmæssig.

Jobcenteret ser en fordel i at kunne samle en række af disse vejledende møder til et større orienteringsmøde med deltagelse af flere borgere på en gang.

Jobcenterets tanke var, at informationsmødet for de relevante grupper skulle formuleres som et tilbud, og at dette skulle fremgå i den skriftlige invitation, som udsendes til borgerne. Der skal således kun være mødepligt til den personlige opfølgningssamtale, som holdes adskilt fra det generelle orienteringsmøde (typisk umiddelbart efter fællesmødet).

For så vidt angår gruppe 2 (sygedagpengemodtagere med psykiske lidelser) tilkendegav jobcenteret, at den enkelte psykiske forhold skulle kunne begrunde, at man ikke inviterede til et fælles informationsmøde.

Den beskrevne problemstilling må efter min opfattelse vurderes på forvaltningslovens § 27 (og straffelovens § 152ff), jf., mine bemærkninger ovenfor.

Spørgsmålet, som jeg har fået det forelagt, kan indsnævres til, hvorvidt jobcenteret ved, at invitere flere sygedagpengemodtagere til et fællesmøde af orienterende art, kan medvirke til, at der videregives personlige oplysninger i strid med reglerne om tavshedspligt. Jeg tænker hermed på den situation, hvor selve konstateringen af, at en (anden) borger er inviteret til mødet, indeholder en oplysning om den pågældendes helbredstilstand. Helbredsoplysninger er omfattet af forvaltningslovens § 27, stk. 1, om oplysninger om rent private forhold.

Det er min opfattelse, at sådanne møder kan afholdes uden at jobcenteret derved overtræder tavshedspligten eller medvirker til det. Jeg lægger herunder vægt dels på, at detaljer vedrørende borgernes helbredsforhold ikke nødvendigvis kan udledes af det forhold, at borgerne er til stede, dels på at mødet består i en orientering fra jobcenterets side, hvorfor der ikke forudsættes indhentet oplysninger fra de deltagende sygedagpengemodtagere i andres påhør samt naturligvis på, at det er frivilligt at deltage.

Det vil efter min opfattelse være hensigtsmæssigt såfremt indkaldelsesbrevet tydeligt angiver formålet med det fælles orienteringsmøde, herunder at formålet med dette møde ikke er at tale om borgernes konkrete sager i andres påhør og derved sikre, at borgerne ikke møder frem i den tro, at de skal drøfte deres egen sag på fællesmødet.

Jeg har med ovennævnte alene forholdt mig til spørgsmål om fortroligheds- og diskretionshensyn og har ikke med ovenstående taget stilling til, hvorvidt sådanne fælles orienteringsmøder i øvrigt lever op til lovkravene til de nævnte opfølgningssamtaler.

Jeg vejledte umiddelbart efter inspektionen jobcenteret telefonisk om min opfattelse.

Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen har ved brev af 15. juli 2008 blandt andet oplyst følgende:

“Fælles opfølgingsmøder for grupper af borgere:

I forbindelse inspektionen anmodede Sygedagpengecentrets chef Borgerrådgiveren om at vurdere muligheden for afholdelse af fælles vejlednings- og opfølgingsmøder ud fra et fortroligheds- og diskretions perspektiv. Centerchefen har været meget tilfreds med Borgerrådgiverens telefoniske og nu skriftlige tilbagemelding på denne problemstilling, idet centret naturligvis vil følge Borgerrådgiverens vejledning og evt. anbefalinger.”

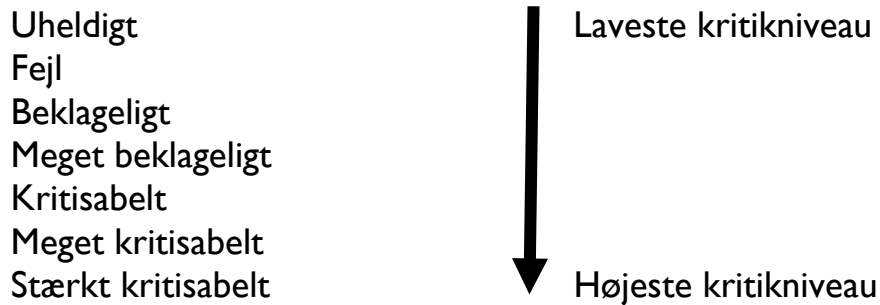
5.4. YDELSESSERVICE KØBENHAVN, WILDERSGADE

Inspektionen omfattede også Ydelsesservice Københavns modtagelsesfaciliteter i Wildersgade. Dette modtagelsesafsnit er i mellemtiden taget ud af brug, hvorfor det ikke omtales nærmere her.

BILAG

BORGERRÅDGIVERENS KRITIKSKALA

Borgerrådsgiverens kritikskala



Kritikskalaen spænder fra konstatering af forhold, der ikke er, som de bør være, uden at nogen konkret bebrejdes herfor (uheldigt) over kritik af forhold, der er mere eller mindre almindeligt forekommende i offentlig forvaltning, men ikke bør forekomme og til kritik af helt utilstedelige og uacceptable forhold (stærkt kritisabelt). Konstateringer af, at noget er uheldigt, registreres ikke som en egentlig kritik i Borgerrådsgiverens statistik.

Det bemærkes, at Borgerrådsgiveren ud over ovennævnte kritikskala naturligvis supplerende kan uddybe og kvalificere sin kritik i almindeligt sprog.

RETSKILDER OG ØVRIGT BEDØMMELSESGRUNDLAG

Forvaltningsloven, lovbekendtgørelse nr. 1365 af 7. december 2007

Straffeloven, lovbekendtgørelse nr. 1260 af 23. oktober 2007

Københavns Kommunes Værdigrundlag

FORTROLIGHED OG DISKRETION I LOKALE CENTRE

ENDELIG RAPPORT

Redaktion

Borgerrådgiveren

Kontakt

Københavns Kommune
Vester Voldgade 2A
1552 København V

Foto

Borgerrådgiveren

Tryk

Oplag

ISBN

Udgiver

Borgerrådgiveren

KØBENHAVNS KOMMUNE

Borgerrådgiveren

Vester Voldgade 2A

1552 København V

Telefon: 33 66 14 00

Telefax: 33 66 13 90

E-mail: borgerraadgiveren@kk.dk

www.borgerraadgiver.kk.dk