

BØRGERRÅDGIVER

Generel udtalelse om myndighedsenhedens praksis for optagelse af møder

Indledning

Denne generelle udtalelse indeholder mine vurderinger af, hvorvidt myndighedsenhedens praksis for at afslå borgeres anmodninger om at optage møder med enheden er i overensstemmelse med principperne for god forvaltningsskik og kommunens politikker.

Det følger af funktionsbeskrivelsen for borgerrådgiveren i Ringsted Kommune, at borgerrådgiveren kan tage sager op på eget initiativ:

"Hvis borgerrådgiveren støder på en sag, der giver anledning til bekymring, kan borgerrådgiveren på eget initiativ tage sagen op. Det kan f.eks. være, hvis der er formodning om grove eller væsentlige fejl, eller hvis der formodes at foreligge et principielt aspekt.

I tilfælde, hvor borgerrådgiveren selv bliver opmærksom på forhold, der er ulovlige, i strid med god forvaltningsskik, uhensigtsmæssige, ineffektive eller lignende, uden at en konkret borger dog nødvendigvis har klaget over eller gjort opmærksom på forholdet, udarbejder borgerrådgiveren en såkaldt generel udtalelse.

I udtalelsen gøres der opmærksom på det observerede forhold, ligesom konsekvenserne og omfang af forholdet beskrives, og der gives anbefaling eller kritik, som indeholder tilkendegivelse af, hvordan forholdet efter borgerrådgiverens opfattelse bør behandles.

Generelle udtalelser stiles til Byrådet, medmindre andet aftales i den konkrete situation."

Baggrund, tema og omfang

Den 29. november 2018 stillede Henrik Kjær (EL) flere spørgsmål på Byrådsportalen vedrørende en borgers anmodning om at optage et møde med myndighedsenheden. Det fremgik af beskrivelsen, at borgeren havde fremsat anmodningen på baggrund af sit handicap, idet borgeren var afskåret fra selv at tage noter og derfor ønskede at fastholde udtalelser, argumenter og beslutninger fra mødet gennem en lydoptagelse.

Det fremgik ligeledes af beskrivelsen, at kommunen havde afslået borgerens anmodning om at optage mødet med en principiel begrundelse om, at det var vurderingen, at lyd- og filmoptagelser ikke er befordrende for et godt og tillidsfuldt samarbejde og med en konkret begrundelse om, at der ikke hos borgeren var personlige forhold, der gjorde en lydoptagelse påkrævet.

Den 5. december 2018 svarede direktør Andreas Jegstrup følgende på Byrådsportalen til spørgsmålene fremsat af Henrik Kjær:

"Det har i en længere årrække været fast praksis at afstå fra at lyd- eller videooptage møder mellem borger og sagsbehandling i Myndighedsfunktionen i Ringsted Kommune. Denne praksis er udviklet under hensyn til at få skabt en god dialog mellem borger og sagsbehandler, og ud fra hensynet til at give sagsbehandlerne gode arbejdsvilkår. – Der findes ikke regler, der regulerer emnet. Som det fremgår af spørgsmålet har Ombudsmanden udtalt sig i forbindelse med en lignende sag.

Udgangspunktet for kommunens praksis er følgende:

- Der sigtes altid imod at opnå en god og konstruktiv samarbejdsrelation mellem borger og sagsbehandling. Lydoptagelse kan give samtaler forhørs-lignende karakter og signalere mistillid mellem parterne.

- Der er tekniske og praktiske udfordringer ved at aftale lyd- eller videooptagelse, idet anbefalingen er, at sagsbehandler også skal en samtidig lydoptagelse, der skal journaliseres af dokumentationshensyn.
- Borgeren har altid mulighed for at være ledsaget af bisidder, der kan være behjælpelig med at notere undervejs, i fald borgeren ikke selv er i stand til at gøre det.
- Der tages referat af møderne, som borgeren tilbydes at kommentere efterfølgende.

I hver sag hvor der udtrykkes et ønske om lyd eller videooptagelser foretages der en individuel vurdering af den konkrete sag og omstændigheder, med henblik på en stillingtagen til om der foreligger helt særlige omstændigheder der taler for en dispensering af retningslinjerne og hvor det må forventes at ovenstående foranstaltninger ikke vil være tilstrækkelig til at sikre borgerens retssikkerhed. Der har ikke været behov for at dispensere for retningslinjerne hidtil."

Henrik Kjær (EL) har den 11. december 2018 stillet følgende uddybende spørgsmål til svar af 5. december 2018 fra direktør Andreas Jegstrup på Byrådsportalen:

1. Hvilke konsekvenser har det, hvis det under en samtale mellem en borger og kommunen bliver opdaget at samtalen bliver optaget på trods af at kommunen ikke har givet sig tilsagn til optagelsen.
2. Hvilke konsekvenser har det, hvis kommunen efter at et møde er blevet afholdt, at borgeren har optaget samtalen?
3. Endelig vil jeg gerne vide, om det er sådan at de borgere der ønske at optage en samtale med kommunen, men har fået afslag her på, har fået oplyst at det er en afgørelse der faktisk kan ankes. I de to tilfælde jeg konkret kender til, er der ikke givet ankevejledning."

Direktionen har den 21. december 2018 svaret følgende til de uddybende spørgsmål:

"Svar på spørgsmål 1.

Borgeren bliver anmodet om at stoppe optagelsen. Hvis borgeren ikke ønsker det, vil mødet blive afbrudt, og efterfulgt af en dialog, der kan føre til en afstemning af vilkår og forventninger for at afholde mødet. Borger vil blive tilbudt referat til kommentering, opfølgning mv.

Svar på spørgsmål 2.

Det vil vi tage til notat i journalen, så er man opmærksomme på det fremadrettet. Det vil endvidere efterfølgende blive præciseret over for borgeren, hvorfor administrationen ikke finder det hensigtsmæssigt med en optagelse. En hemmelig optagelse vil i sagens natur ikke være befordrende for etableringen af et tillidsfuldt samarbejde. Det vil ikke få konsekvenser for afgørelsen.

Svar på spørgsmål 3.

Da det er kommunen, der fastsætter rammerne for møderne, kan der ikke ankes, og derfor gives ikke ankevejledning. – Borger kan klage til ombudsmanden, men da denne selv afgør, hvilke sager, han vil gå ind i, er det ikke en mulighed, vi vejleder i."

På baggrund af ovenstående iværksætte jeg på eget initiativ den 21. december 2018 en generel undersøgelse vedrørende borgeres muligheder for at lydoptage møder med myndighedsenheden. Undersøgelsen blev iværksat idet, at jeg på baggrund af svarene på Byrådsportalen kom i tvivl om, hvorvidt myndighedsenhedens faste praksis for at afslå borgeres anmodninger om at optage møder er i overensstemmelse med bl.a. principperne for god forvaltningsskik og kommunens politikker på området. Undersøgelsens formål var således ikke at tage stilling til myndighedsenhedens konkrete afslag på at lade borgeren optage mødet.

Undersøgelsens tema var følgende:

- Hvad var begrundelsen for at indføre gældende praksis i myndighedsenheden, og hvilken praksis blev fulgt forinden?
- Fik borgere mulighed for at optage møder med myndighedsenheden før indførelsen af gældende praksis?
- Anvendes myndighedsenhedens praksis i øvrige dele af direktørområdet?
- Hvor længe har myndighedsenheden fulgt gældende praksis?
- Hvor mange anmodninger om at optage møder, samtaler m.m. har myndighedsenheden afslået, siden den gældende praksis blev indført? Hvis et nærmere bestemt antal ikke kan fastslås, anmoder jeg om, at forvaltningen foretager et kvalificeret skøn.
- I hvilke tilfælde finder forvaltningen, at der kan være risiko for, at borgerens retssikkerhed tilsidesættes, medmindre borgeren får tilladelse til at optage et møde?
- Tilbydes borgere et nyt møde med myndighedsenheden, såfremt deres anmodning om at optage mødet afslås?
- Hvorledes forholder myndighedsenheden sig i de tilfælde, hvor en borger ikke har mulighed for at medtage en bisidder til møder?
- Modtager borgere skriftlig eller mundtlig begrundelse samt vejledning om manglende klageadgang ved afslag på anmodning om at optage et møde?
- Har myndighedsenheden givet borgere afgørelse om kontaktbegrænsninger på baggrund af optagelse af møde uden tilladelse?
- Foretager myndighedsenheden en ny konkret vurdering af en borgers anmodning om at optage møder, hvis en borger er blevet opdaget i at optage en samtale efter et afslag?
- Hvorledes instrueres medarbejderne hos myndighedsenheden om gældende praksis samt anvendelsen heraf?

Såfremt den gældende praksis er skrevet ned, beder jeg om at få udleveret en kopi heraf. Jeg beder samtidig om at få udleveret andet relevant materiale, der måtte forefindes om denne praksis, herunder også tidligere gældende praksis."

Ved e-mail af 22. februar 2019 modtog jeg svar fra direktør Andreas Jegstrup suppleret af notat af 5. oktober 2017 om borgeres ret til at optage møder. I svaret fremgår bl.a. følgende:

"Ad historik

Flere af dine spørgsmål vedrører varigheden af den nugældende praksis, herunder hvornår og hvorfor den blev indført, og hvad der gjaldt før.

Som jeg har redegjort for i mit svar af 5. december 2018 til byrådsmedlem Henrik Kjær (EL), og som du også er opmærksom på, har der i en længere årrække i Myndighedsenheden været praksis for at afstå fra lyd- og/eller videooptagelser af møder og samtaler mellem borger og sagsbehandler, medmindre der ud fra en individuel og konkret vurdering forelå helt særlige omstændigheder, der taler for det. Der kan ikke gives et svar på, nøjagtigt hvor længe denne praksis har eksisteret, eller om der har været en anden praksis tidligere, idet ingen af de nuværende ansatte har erindring herom, men der er som sagt tale om, at denne praksis er fulgt i en årrække.

Af samme grund er det heller ikke muligt at give et svar på, hvad baggrunden for at indføre denne praksis har været. Det skyldes dog formentligt de samme hensyn, som gør, at praksis følges i dag: Nemlig at optagelse af samtaler som udgangspunkt ikke gavner den konstruktive samarbejdsrelation mellem borger og sagsbehandler, idet optagelsen kan give samtalen en forhørs-lignende karakter og signalere mistillid mellem parterne. Som jeg også har nævnt i

ovenstående svar af 5. december 2018 giver optagelse af samtaler også tekniske udfordringer, idet det vil være nødvendigt af dokumentationshensyn og for at sikre mod manipulation af optagelsen, at sagsbehandleren ligeledes laver en optagelse af samtalen, hvilket også Ombudsmanden pointerer. Sagsbehandleren vil i så fald også skulle forholde sig til teknisk apparatur til optagelsen og kontrollere kvaliteten heraf. Dette medfører et fokus på noget andet end det, som samtalen egentlig drejer sig om.

Ad instruks til medarbejdere

På dit spørgsmål om, hvorvidt den nævnte praksis er nedskrevet, og om hvordan nye medarbejdere orienteres om den, kan jeg oplyse, at der ikke eksisterer en egentlig skriftlig instruks. Der findes dog et notat af 5. oktober 2017, som på baggrund af en konkret sag beskriver gældende ret på området, og som henstiller til medarbejderne, at man afholder sig fra optagelser og over for borgeren beskriver, at samarbejde og mødeafholdelse bliver bedre for alle parter, hvis der ikke foretages optagelse. Notatet vedlægges til din orientering. I det omfang der har været konkrete anmodninger fra borgere om optagelser af samtaler eller møder, er kutymen, at spørgsmålet bliver forelagt for ledelsen i Myndighedsenheden, inden der træffes en afgørelse på baggrund af en konkret og individuel vurdering, og det har således ikke været op til den enkelte medarbejder. Efterfølgende er spørgsmålet blevet drøftet på personalemøder.

Ad udbredelsen af Myndighedsenhedens praksis om optagelser

I forhold til dit spørgsmål om, hvorvidt den praksis for optagelse og møder og samtaler, som anvendes i Myndighedsenheden, også følges i andre dele af direktørområdet, kan jeg oplyse, at udgangspunktet i Arbejdsmarkedscenteret også er, at man afholder sig fra at tillade borgeren at optage samtaler, men at man forholder sig individuelt, konkret og sagligt til det enkelte tilfælde.

Jeg har derudover forespurgt hos Børne- og Familierådgivningen i Børnecenteret om deres praksis, og her har man ingen principiel holdning til borgeres optagelse af samtaler og derfor heller ingen skriftlig instruks. Der har indenfor de seneste par år ikke været nogen anmodninger om optagelse, selvom man dog i enkelte tilfælde har konstateret, at borgere skjult har foretaget optagelser. Der er taget initiativ til en drøftelse på tværs af de tre nævnte centre, som har en social myndighedsfunktion, med henblik på en fælles og så vidt mulig ens tilgang til optagelser og med henblik på en udfærdigelse af en fælles vejledning/instruks til medarbejderne.

Ad konkrete sager om optagelse

En del af dine spørgsmål går på de konkrete sager, som Myndighedsenheden har haft vedrørende optagelser af møder og samtaler. Jeg kan hertil oplyse, at der ikke føres en liste herover, og at en præcis besvarelse heraf vil kræve en manuel gennemgang af et stort antal sager. Der er dog i medarbejdergruppen viden om tre sager indenfor de seneste år, hvor der har været taget stilling til borgeres anmodninger om optagelse, og hvor anmodningen er blevet afslået. Heraf er to af sagerne dem, som du har nævnt i dit brev. I disse få sager har borgerne fået tilbudt – og medbragt – bisidder, og Myndighedsenheden har i hvert fald i nogle af sagerne truffet en skriftlig afgørelse, hvori borgerne blev vejledt om, at der ikke er klageadgang. Jeg skal i den forbindelse henvise til, at der efter forvaltningslovens § 23, stk. 1 modsætningsvist ikke er krav om, at en afgørelse meddeles skriftligt, medmindre parten selv specifikt forlanger det. Der findes i skrivende stund ikke en brevskabelon til afgørelse af anmodninger om optagelser, men Myndighedsenheden vil fremadrettet oprette en sådan.

I de tilfælde, hvor Myndighedsenheden har afslået en anmodning om optagelse, har Myndighedsenheden fastholdt tilbuddet om mødet den pågældende dag, såfremt borgeren ønskede det eller tilbød et eller flere alternative mødetidspunkter. Myndighedsenheden har ikke oplevet, at det ikke har været muligt at finde en dato, hvor borgeren havde mulighed for at medbringe en bisidder, som du spørger om. Myndighedsenheden bestræber sig altid på at være fleksibel med hensyn til mødedato og tidspunkt.

Myndighedsenheden har ikke oplevet, at det har været aktuelt at afbryde et møde, fordi det blev opdaget, at en borger skjult optog samtalen. Hvis dette skulle ske, vil Myndighedsenheden – som altid – foretage en konkret og individuel vurdering af, hvorvidt der er helt særlige forhold, som gør optagelsen nødvendig. Hvis dette ikke er tilfældet, vil borgeren naturligvis blive tilbudt mulighed for et nyt møde uden optagelse, og hvis borgeren ikke måtte ønske dette, vil sagens oplysning skulle foregå skriftligt. I forhold til dit spørgsmål om, hvorvidt Myndighedsenheden har givet borgere kontaktbegrænsninger på grund af skjult optagelse af samtaler, kan jeg således oplyse, at svaret er nej, men at Myndighedsenheden som sagt ikke vil acceptere, at der foretages optagelser, medmindre der er helt særlige grunde hertil, og at sagsbehandlingen, herunder oplysningen af sagen, må ske skriftligt, såfremt borgeren ikke ønsker at afholde et møde uden optagelse.

Det er i den forbindelse desuden min opfattelse, at Myndighedsenheden ikke har mulighed for – eller ret til – at forhindre en borger i at kontakte Myndighedsenheden, telefonisk, personligt/mundtligt eller skriftligt, og at Myndighedsenheden altid skal forholde sig til det, som borgeren i den forbindelse oplyser eller spørger om og give korrekt vejledning. I henhold til den omtalte udtalelse fra Ombudsmanden er det dog Myndighedsenheden, som fastsætter rammerne for de møder, som afholdes med borgeren, herunder hvorvidt der kan accepteres optagelse af samtalen, så længe Myndighedsenheden altid forholder sig sagligt, konkret og individuelt til den enkelte borgers forhold.

Du har desuden spurgt til, i hvilke tilfælde forvaltningen finder, at der kan være risiko for, at borgerens retssikkerhed tilsidesættes, medmindre borgeren får tilladelse til at optage et møde. Hertil kan jeg bemærke, at Myndighedsenheden som nævnt kun har fået meget få anmodninger om optagelse, og at det endnu ikke har været aktuelt at fravige udgangspunktet, fordi der ikke har været tale om, at borgerens personlige forhold og behov ikke kunne tilgodeses på anden vis. Som sagt er det min opfattelse, at der skal foreligge helt særlige omstændigheder. Her læner jeg mig op ad, hvad Ombudsmanden har udtalt herom, nemlig at dette vil kunne være aktuelt, hvis borgeren trods tilbud om at medbringe bisidder og udfærdigelse af referat mv., på grund af eksempelvis kommunikationshæmning ikke vil kunne forstå eller fastholde sagsgangen eller sagens indhold uden mulighed for at afholde og optage samtaler med myndighedsenheden. I disse tilfælde kan det dog afhængig af omstændighederne være relevant også at overveje helt andre tiltag, herunder eksempelvis værgemål, såfremt dette ikke allerede er iværksat."

Vurderingsgrundlag

På det forvaltningsretlige og socialretlige område er der ikke regler, der fastsætter borgers ret til at optage møder med myndighederne.

En myndighed kan bestemme reglerne og rammerne for institutionens brug og fastlægge ordensforskrifter, der har til formål at sikre institutionens overordnede funktion, fx ud fra et hensyn til ro og orden på institutionen. Myndighedens hjemmel hertil findes i anstaltsbetragtninger, der er

en ulovbestemt retsgrundsætning, som giver ledelsen mulighed for at fastsætter konkrete eller generelle bestemmelser for institutionens brugere. Brugen af denne hjemmel forudsætter, at lovgiver ikke har reguleret forholdet i lovgivningen i øvrigt.

Folketingets Ombudsmand har i en udtalelse fra 2005 (FOB 05.578) forholdt sig til en borgers klage over, at en myndighed gav ham afslag på at optage et møde på diktafon med myndigheden. I udtalelsen gennemgår ombudsmanden de regler, der regulerer borgers muligheder for at optage møder, og udtaler bl.a.:

”Højesterets afgørelse i UfR 1972.601 H er efter min opfattelse udtryk for det princip at offentlige myndigheder, hvis ikke andet fremgår af de regler der gælder for myndighedens virksomhed, selv sætter rammerne for de møder som myndigheden afholder. Men rammerne skal fastsættes ud fra saglige overvejelser.

Der er efter min opfattelse ikke noget til hinder for at en myndighed – medmindre andet fremgår af de regler der gælder for den pågældende myndighed – accepterer at en borger optager møder mellem borgeren og myndigheden. Spørgsmålet er imidlertid om borgeren har en ret til at optage møder også i tilfælde hvor forvaltningen modsætter sig borgerens ønske herom.

Lydoptagelser af møder mellem borgere og forvaltning kan efter min opfattelse for borgeren tjene i hvert fald to saglige formål, nemlig dels at sikre dokumentation for hvad der er sket og sagt under mødet, dels at hjælpe navnlig borgeren til at huske og bearbejde indholdet af mødet.

...

Over for hensynet til borgeren står det modstående hensyn at – navnlig digitale – lydoptagelser kan manipuleres uden at myndigheden vil have mulighed for at imødegå dette, medmindre myndigheden selv ligger inde med optagelser fra mødet.

Med udgangspunkt i princippet om at offentlige myndigheder selv sætter rammerne for de møder som myndigheden holder, mener jeg ikke at en borger har krav på at optage sine møder med forvaltningen. Men eventuelle begrænsninger i borgerens muligheder for at optage et møde skal fastsættes på et sagligt grundlag; man kan således ikke give en borger tilladelse til at optage møder og give afslag til en anden borger uden saglig begrundelse.

Der kan således være situationer hvor det under hensyn til f.eks. borgerens personlige forhold efter min opfattelse vil være bedst stemmende med god forvaltningskik at lade borgeren foretage lydoptagelser af samtaler med myndigheden. Der kan navnlig peges på situationer hvor borgeren på grund af personlige forhold ikke i tilstrækkeligt omfang vil kunne forstå eller fastholde sagsgangen eller sagens indhold uden mulighed for at afholde og optage samtaler med myndigheden. Det kan f.eks. være tale om forskellige former for kommunikationshæmning. I sådanne situationer vil myndigheden have en forpligtelse til (at give mulighed for) at løse borgerens forståelsesproblemer. Jeg henviser i den forbindelse til Jon Andersen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 381.

Det følger heraf at der ved afslag på at lade en borger foretage lydoptagelse af samtaler med myndigheden bør foretages en konkret vurdering i forhold til borgerens personlige forhold.”

Herudover henviser ombudsmanden til de forvaltningsretlige bestemmelser om notatpligt, aktindsigt, begrundelse og repræsentation, der må tages med i betragtning om borgerens mulighed for at sikre sig dokumentation og at huske indholdet af mødet.

God forvaltningsskik

God forvaltningsskik er ikke fast defineret i dansk ret, men der er traditionelt set tale om et set af normer, der stiller krav til, hvordan forvaltningen skal opføre sig. Kravene udspringer af etiske principper for, hvordan forholdet mellem borger og myndighed bør være, og god forvaltningsskik er et dynamisk begreb, der har udviklet sig i samspil med det omkringliggende samfund gennem de sidste 50 år, jf. Niels Fenger (red.), Forvaltningsret, 1. udgave (2018), s. 668-669.

God forvaltningsskik handler grundlæggende om at skabe tillid til myndigheden og understøtter værdier som troværdighed, effektivitet og kompetence hos myndigheden. God forvaltningsskik betyder også, at myndigheden skal være åbne og tilgængelige for borgerne og optræde venligt og hensynsfuldt.

Såfremt myndigheden ændrer en praksis, følger det også af god forvaltningsskik, at myndigheden orienterer om, hvordan den vil forholde sig til tidligere afgjorte sager, og om myndigheden mener, at den bør genoptage tidligere sager. Dette bør også fremgå af de oplysninger, som myndigheder aktivt skal informere om, jf. Niels Fenger (red.), Forvaltningsret, 1. udgave (2018), s. 392-393.

Lighedsgroundsætningen

Det almindelige lighedsprincip handler om, at "det lige skal behandles lige", og forpligter i et vist omfang forvaltningen til at følge myndighedens tidligere beslutninger i sammenlignelige tilfælde. Lighedsprincippet finder også anvendelse i forhold til myndighedens interne regler, der er udledt af en fast praksis, og myndigheden er også her bundet af, hvad man tidligere har besluttet i en tilsvarende situation.

Når en myndighed er forpligtet til at foretage et skøn – som de fx er, hvis en borger beder om at optage et møde – må myndigheden inddrage tidligere afslag eller tilladelser i vurderingen heraf, således at borgerens anmodning ikke bliver vurderet i strid med lighedsprincippet. Hvis en borger har fået lov til at optage et møde med forvaltningen, og de samme forhold gør sig gældende for en anden borgers anmodning om at optage et møde, er myndigheden altså forpligtet til at tillade, at borgeren optager samtalen.

Hvis myndighedens praksis er meget fast på et bestemt område, fx fordi myndigheden aldrig har tilladt en borger at optage et møde, er det klart, at der skal "mere til", for at myndigheden kan fravige sin praksis. Hvis myndighedens praksis derimod bliver så fastslået, at myndigheden i realiteten ophører med at foretage en konkret vurdering af den enkelte sag, kan der være tale om skøn under regel, hvilket er ulovligt.

Vejledningsforpligtelsen:

Myndigheder skal i fornødent omfang vejlede og give bistand til personer, der retter henvendelse inden for myndighedens sagsområde, jf. forvaltningslovens § 7. Vejledningsforpligtelsen medfører en forpligtelse fra myndighedens side til at sikre sig, at de er i stand til at forstå og blive forstået af udlændinge. Det betyder, at myndigheden skal stille fornøden tolke- og oversættelsesbistand til rådighed, jf. vejledning nr. 11740 af 4. december 1986 til forvaltningsloven, punkt 29-37.

Det fremgår ligeledes af vejledning til forvaltningsloven, punkt 201:

"I det omfang, den, der henvender sig til myndigheden, ikke behersker det danske sprog tilstrækkeligt godt eller f.eks. er høre- eller synshandicappet, vil det endvidere være en følge af denne vejledningspligt, at myndigheden normalt bør tilvejebringe den fornødne bistand, f.eks. i form af tolkebistand."

Dette uddybes af John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 3. udgave (1999), s. 215 således, at der efter omstændighederne også er en pligt for forvaltningen til at sørge for fornøden

tolkebistand i relation til døve og stumme eller andre med svære fysiske handicap. Der er en tilsvarende forpligtelse i forhold til andre kommunikationshæmmede såsom døve, blinde, afasiramte etc., at myndigheden over for disse borgere sørger for tolkebistand eller at indtale dokumenter på lydband, Jon Andersen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2000), s. 381.

Hvis en borger ikke behersker det danske sprog eller har et kommunikationshandicap, følger det således af vejledningspligten, at myndigheden må sikre sig, at borgeren kan forstå reglerne på det pågældende område, jf. FOB 06.297.

Aktiv information:

Det følger af offentlighedslovens § 17, at myndigheden skal være åben om sin virksomhed og aktivt informere borgeren herom via hjemmeside. Denne regel suppleres af god forvaltningsskik, hvor en myndighed i et vist omfang bør informere borgere om praksis på sit område og sikre sig, at informationerne er opdaterede.

Ringsted Kommunes politikker og værdisæt:

Borgerrådgiveren kan inddrage kommunens vedtagne målsætninger, politikker og værdisæt i undersøgelsen af sager. Følgende regelsæt er inddraget i vurderingen af denne undersøgelse:

Ringsted Kommunes vision (vedtaget i Byrådet den 6. oktober 2014):

Det fremgår af visionen, at vi i Ringsted insisterer på åbenhed, dialog og inddragelse. Vi tror på, at medbestemmelse giver medansvar og styrker både borgere og kommunen.

Politik om kommunikation og borgerinddragelse (vedtaget i Byrådet den 12. november 2018):

Det fremgår, at politikken er baseret på principperne om rettidighed, dialogbaseret og gennemsigtighed i overensstemmelse med kommunens vision.

Nærmere fremgår, at kommunikationen er orienteret i forhold til modtageren og ikke i forhold til Ringsted Kommune som afsender. Det betyder bl.a., at vi i hverdagen kommunikerer med udgangspunkt i borgernes viden og oplevelser og i et forståeligt sprog.

Princippet om dialogbaseret kommunikation udmønter sig bl.a. til principper om, at vi kommunikerer anerkendende, lyttende og imødekommende – og at vi tager udgangspunkt i modtagerens behov – og møder denne med åbenhed, respekt og tillid. Princippet om gennemsigtig kommunikation udmønter sig bl.a. til princippet om, at vi sørger for reel og involverende inddragelse af borgerne.

Det fremgår, at vi i Ringsted kommune har gode muligheder for medindflydelse på de kommunale beslutninger og processer, og at vi med dialog og involvering skaber forståelse og medejerskab. Ringsted kommune sørger for at melde rammer, muligheder og begrænsninger ud fra starten og forventningsafstemmer løbende med borgeren.

Kodeks for god borgerbetjening: "Sådan møder vi borgeren" (vedtaget i Byrådet den 8. maj 2017):

Kommunens kodeks er styrende for, hvordan vi som medarbejdere møderne borgerne, og der fremgår overordnet, at vi ønsker at være professionelle, tydelige, have en god dialog med borgeren og være tilgængelige.

Nærmere om professionalismisme fremgår bl.a., at vi ser, hører og tager borgeren alvorligt, at vi er godt forberedte og ser muligheder i stedet for begrænsninger og er løsningsorienterede.

Om tydelighed fremgår bl.a., at vi informerer borgeren om, hvad der er formålet med et møde, hvor og hvornår det finder sted, hvem der deltager og hvilken forberedelse, der forventes samt, hvornår der kan forventes svar. Vi stiler efter et højt informationsniveau.

Om en god dialog med borgeren fremgår bl.a., at vi møder borgeren med respekt og er nærværende. Vi møder borgeren med et sprog, der er forståelig for borgeren og inddrager vedkommende med udgangspunkt i hans/hendes ressourcer.

Analyse og vurderinger:

Forholdet mellem en borger og myndighed er præget af en generel magtubalance, hvor myndigheden kan gøre indgreb i borgerens retsforhold, anvende magt eller udøve kontrol overfor denne. For at udligne denne ubalance og sikre at sådanne indgreb foregår på en ordentlig måde, er der regler og principper for borgerens retssikkerhed. Retssikkerhed handler om, at borgeren kender sine rettigheder, og at borgeren reelt kan udnytte disse rettigheder.

Myndighedsenhedens praksis om at afslå anmodninger om at optage møder udspringer af et hensyn til, at det ikke gavner den konstruktive samarbejdsrelation. Forholdet mellem borger og myndighed er ikke en ligeværdig relation, og et jævnbyrdigt samarbejde kan ikke lægges til grund i relationen. Fordi borgeren er i et afhængighedsforhold til myndigheden, skal myndigheden derfor kunne tåle mere og strække sig langt i kontakten med borgeren.

Myndighedsenheden har påpeget, at optagelser giver møderne forhørs-lignende karakter, og at det signalerer mistillid mellem parterne. Som medarbejder kan man finde det ubehageligt, hvis man bliver optaget under et møde – også selv om borgerens anmodning er velbegrundet. Der kan være mere på spil, hvis man bliver optaget – men grundlæggende set burde der ikke være forskel på, hvordan møderne afvikles med borgerne, uanset om de optages eller ej. Det skyldes, at vi som myndigheds personer altid er forpligtet til at følge de forvaltningsretlige regler, der er gældende for vores kontakt med borgerne. Derfor burde en optagelse af et møde ikke ændre vores tilgang hertil.

Når vi har tillid til et andet menneske, har vi grundlæggende set en forventning om, at vedkommende er pålidelig og troværdig. Vi har en forventning om, at vedkommende gør, som han eller hun siger, og vores samarbejde bliver dermed lettere. Mistillid er det modsatte – vi har ikke en forventning om, at vedkommende handler i overensstemmelse med det forventede. Når borgere ønsker at optage et møde, kan det naturligvis skyldes en mistillid til, at myndigheden ikke gør som forventet, men hvis borgeren begrundet sin anmodning ud fra andre forhold, må vi som udgangspunkt have tillid til, at borgerens begrundelse er korrekt. Skulle det modsatte være tilfældet, må vi tage vores forholdsregler herefter, men ikke lade det være vores udgangspunkt for mødet med borgeren.

Chikanøs anvendelse af lydoptagelser er forståeligt nok ikke befordrende for et fortsat godt og tillidsfuldt samarbejde men hvis en generel forhåndsantagelse om, at borgeren vil misbruge en lydoptagelse bliver styrende for, om vi tillader en optagelse, er der risiko for, at borgeren lider et retstab.

Når en myndighed afviser at lade borgeren optage et møde, kan det på tilsvarende vis sende et signal om mistillid fra myndigheden til borgeren. Selvom myndigheden ikke har til hensigt at sende dette signal, er det ikke et godt udgangspunkt for en tillidsfuld kontakt med borgeren. Måske kan det endda føre til, at borgeren bliver usikker på, om myndigheden kan stå inde for det, der foregår under møderne – selv om det ikke var borgerens udgangspunkt. Tillid skaber tillid, og ønsker man en tillidsfuld dialog med borgeren, må man derfor også møde borgeren hermed.

Det er ikke et krav, at myndigheden også optager de møder, hvor borgeren får lov til at optage, men de bagvedliggende hensyn hertil er både saglige og rimelige. En fast praksis om at afslå anmodninger om at optage møder kan føre til, at borgere alligevel optager møderne i det skjulte. I

sådanne tilfælde kan myndigheden ikke sikre sig en samtidig optagelse af mødet, når de ikke ved, at det sker. Hvis myndigheden finder, at det er vigtigt også at kunne optage mødet med borgeren, kunne en tilladelse i princippet være med til at sikre disse hensyn.

Hvis myndigheden finder en optagelse nødvendig, må de tekniske udfordringer ikke være styrende for, om det rent praktisk kan lade sig gøre. Myndigheden må derfor være forberedt på og have indrettet sig på at kunne håndtere en situation, hvor borgeren ved mødets start får lov til at optage mødet. Tilsvarende må myndigheden i sine systemer kunne journalisere og opbevare sådanne optagelser med borgerne, som er i overensstemmelse med de forvaltningsretlige regler herfor. I dag findes mange let tilgængelige måder, som man kan optage et møde med, og der er således rige muligheder for let og hurtigt at kunne optage et møde med borgeren, fx med en smartphone.

Ud fra myndighedsenhedens beskrivelse af praksis for at optage møder fremstår den så fast og veletableret, at den er egnet til at påvirke forvaltningens skøn. Alene udgangspunktet om at man som myndighed giver borgeren afslag, kan – utilsigtet – påvirke myndighedens frie skøn. Heroverfor står ombudsmandens udtalelse fra 2005, hvor hensynet til borgeren vejer tungt i en vurdering af, hvad der er bedst overensstemmende med god forvaltningsskik, og at dette særligt gør sig gældende, hvis borgeren har kommunikationsvanskeligheder.

Der er efter min vurdering af myndighedsenhedens praksis for stort fokus på at skabe gode arbejdsvilkår for medarbejderne. Dette i en sådan grad at det fjerner fokus fra myndighedens forpligtelser over for borgeren og inddragelsen af borgerperspektivet heri. Udsagnet om at det er bedst for alle parter, hvis man ikke optager møder, burde føre til, at alle borgere anerkender, at de ikke har brug for at optage møderne. Jeg er ikke overbevist om, at alle borgere er enige i den betragtning. For mig svarer det til at gå ud fra, at det som er bedst for myndigheden også er bedst for borgeren. Den holdning lukker af for borgerperspektivet, og det tror jeg ikke, vi som myndighed ønsker at signalere.

Myndigheden skal sikre sig, at anmodninger om at optage møder behandles i overensstemmelse med lighedsprincippet. Men når der ikke findes fortilfælde for, hvornår myndigheden tillader en optagelse, skal der således "mere til" at bryde med en fast praksis. Som borger kan det derfor også være svært at gennemskue, hvornår man vil opfylde betingelserne for at få lov til at optage et møde.

Myndighedsenheden henviser til nogle helt særlige forhold, hvor borger – selv med tilbud om bisidder og gennemgang af referatet fra mødet – ikke vil være i stand til at forstå eller fastholde sagsgangen. Det antydes, at borgerens forhold skulle være af en sådan karakter, at man ud fra en konkret vurdering også ville overveje andre tiltag i sagen – herunder værgemål. Der skal med andre ord meget til.

Borgerens ret til at lade sig repræsentere eller medtage en bisidder i mødet med kommunen følger af forvaltningslovens § 8. Formålet med reglen er at styrke partens retssikkerhed over for forvaltningen, og er ikke en ret, som borgeren skal have tilbudt af myndigheden, før den kan benyttes. Selv om en borger har ret til at medbringe en bisidder ved et møde, er det ikke ensbetydende med, at borgeren rent faktisk kan benytte denne ret. Det ændrer et nyt tilbud om et møde heller ikke nødvendigvis på.

Ligeledes er borgerens mulighed for at komme med bemærkninger til referatet fra mødet en grundlæggende ret til kontradiktion, som borgeren har. Notatpligten medvirker i øvrigt til at sikre et tillidsforhold mellem borger og forvaltning og er en forudsætning for en effektiv kontrol med, om myndigheden har handlet korrekt. Notatpligten og borgers ret til kontradiktion fjerner ikke borgerens kommunikationsvanskeligheder eller løser borgerens forståelsesproblemer.

Disse rettigheder er således ikke noget "ekstra", som myndigheden kan tilbyde borgeren, og som kunne veje op for afslaget på at optage et møde, men er grundlæggende rettigheder, som borgeren allerede har.

Vejledningspligten kan i visse tilfælde udløse en særlig forpligtelse for myndigheden til at sikre sig, at borgere med kommunikationsvanskeligheder og lignede udfordringer har forstået indholdet i sagen. Dette hensyn bør således vægtes højt, når myndigheden foretager sin afvejning af, hvorvidt en borger må optage et møde.

Myndighedsenheden finder ikke, at de har ret til at forhindre en borgers telefoniske eller mundtlige kontakt – en såkaldt kontaktbegrænsning for borgeren. En myndighed kan godt fastlægge kontaktbegrænsninger for en borger, hvis betingelserne herfor er opfyldte, og hvis myndigheden har sikret sig, at den har inddraget de rette hensyn i sin vurdering heraf. Det fremgår, at hvis en borger får afslag på at optage et møde, vil vedkommende blive tilbudt et nyt møde, men hvis borgeren ikke ønsker dette, vil sagen skulle oplyses skriftligt. Jeg er i tvivl om, hvorvidt der hermed indføres en kontaktbegrænsning for borgeren, fordi borgeren dermed henvises til udelukkende skriftlig kontakt. Forvaltningen finder ikke, at der er givet kontaktbegrænsninger som følge af skjulte optagelser men den indirekte konsekvens for borgeren i at afvise et tilbud om et nyt møde, kan opfattes som sådan. Hvis myndigheden ikke er bevidst om, at man reelt begrænser borgerens kontakt med kommunen, er der risiko for, at myndigheden ikke foretager en korrekt afvejning af de hensyn, der skal inddrages i denne vurdering. Konsekvenserne heraf er, at myndigheden ikke træffer en korrekt beslutning, og sikrer at borgeren er bekendt med sine rettigheder og muligheder for at klage. Denne konsekvens må myndigheden være bevidst om – også selv om svaret fra myndigheden kan læses sådan, at borgerens kontakt ikke begrænses.

Jeg er enig i, at der til afslag på at optage et møde ikke er en forpligtelse til at give klagevejledning til Folketingets Ombudsmand. Når der ikke er en lovbestemt klageadgang, taler man om, at borgeren har en svækket processuel retssikkerhed, og den kan man som myndighed veje op ved at vejlede borgeren om de øvrige muligheder, borgeren kan have. Man har ikke krav på at få sin sag behandlet hos ombudsmanden, og ombudsmanden vurderer selv hvilke klager, han vil undersøge nærmere. Men at undlade at vejlede borgeren om muligheden ud fra en betragtning om at borgeren ikke er sikker på at kunne få sin klage behandlet, virker ikke i overensstemmelse med principperne for god forvaltningsskik. Når borgeren vejledes om sine muligheder – herunder om eventuelle begrænsninger eller forbehold heri – vil borgeren bedre kunne vurdere, om det er besværet værd. Det vil efter min opfattelse være bedst stemmende med principperne for god forvaltningsskik, om man derfor giver borgeren denne klagevejledning. Jeg bemærker i øvrigt, at det af forvaltningens interne notat af 5. oktober 2017 om borgeres ret til at optage møder også fremgår, at der skal gives klagevejledning til Folketingets Ombudsmand.

Myndighedens praksis er ikke umiddelbart meldt ud på kommunens hjemmeside, og jeg er også i tvivl om, om der i mødeindkaldelser og lignende henvendelser til borger informeres om denne praksis. Fordi borgeren ikke nødvendigvis er bekendt med myndighedsenhedens praksis for at afslå mødeoptagelser, kunne det være mest hensigtsmæssigt, om myndigheden aktivt informerede borgerne herom. Dette kunne også føre til, at myndigheden undgår genbookninger af møder, hvor borgers bisidder deltager. Det kunne være via hjemmesiden eller i mødeindkaldelserne til borgerne og vil også være bedst stemmende med kommunens kodeks for god borgerbetjening.

Sammenholder man myndighedsenhedens praksis for at afslå borgeres anmodninger om at optage møder med kommunens vision, kommunikationspolitik og kodeks for god borgerbetjening, har jeg svært ved at se, hvordan der er overensstemmelse mellem disse. Jeg har bl.a. svært ved at se, hvordan myndighedens praksis tager udgangspunkt i modtagerens behov og sørger for reel og

involverende inddragelse af borgeren. Når borgerne ikke oplever, at kommunen efterlever egne værdisæt og normer, kan det lægge en grundlæggende mistillid til hele kommunen.

Jeg mener, at vi fremover vil opleve flere borgere, der anmoder om at optage møder med os. Det skyldes efter min opfattelse, at vores retssamfundet er under pres, og at borgerne i højere grad tager "retssikkerheden i egen hånd". Møder vi disse borgere med åbenhed og tillid – og under iagttagelse af god forvaltningsskik – vil det være en modvægt til dette pres. Denne tilgang udelukker ikke, at vi også har rimelige og gode arbejdsvilkår som medarbejdere.

Konklusion, konsekvenser og omfang:

Det er min samlede vurdering at myndighedsenhedens praksis, som den generelt er beskrevet formentlig ikke er i direkte strid med principperne for god forvaltningsskik men at beskrivelsen af, hvornår en borger kan opnå tilladelse til at optage et møde efter en konkret vurdering indikerer, at det kun vil ske i så særlige tilfælde, at der reelt er tale om et generelt forbud imod lydoptagelse. Hvis dette er tilfældet, vil det være i strid med principperne for god forvaltningsskik.

Jeg finder det uheldigt og uhensigtsmæssigt ud fra princippet om ligebehandling, at kommunens praksis ikke er ensartet. Ringsted Kommune udgør en enhed, og borgerne bør kunne forvente den samme behandling i alle dele af kommunen.

De afledte effekter af myndighedsenhedens praksis indebærer efter min opfattelse en stor risiko for, at borgeren lider et retstab.

Herudover er der risiko for, at borgeren lider et tillidstab til myndigheden, som kan påvirke myndighedsenhedens – og kommunen i sin helhed - muligheder for en effektiv opgavevaretagelse.

Myndighedsenhedens praksis sender et uhensigtsmæssigt signal til borgeren om, at der er uoverensstemmelse mellem kommunens værdier og den måde, vi møder borgeren på.

Jeg vil derfor følge myndighedsenhedens praksis i det næste år for at få en nærmere fornemmelse af, hvordan den reelt fungerer. Jeg beder derfor myndighedsenheden om, at enheden i et år fra dags dato løbende fremsender følgende oplysninger til borgerrådgiveren:

- Orientering om alle anmodninger om at optage et møde med angivelse af borgerens begrundelse herfor, samt en beskrivelse af myndighedsenhedens behandling af disse anmodninger, herunder særligt begrundelser og vurderinger for afslag eller tilladelser.
- Kopi af eventuelle skriftlige afslag, såfremt dette udarbejdes.

Det er svært at vurdere omfanget af myndighedsenhedens praksis, idet at svaret fra myndighedsenheden angiver tre kendte tilfælde, hvor borgeren fik afslag på sin anmodning om at optage et møde. I mit virke som borgerrådgiver er jeg inden for det sidste år blevet informeret om 2 borgere, der har fået afslag på at optage et møde med myndighedsenheden. Jeg kan ikke vurdere, om der er sammenfald i sagerne.

Anbefalinger:

På baggrund af ovenstående har jeg i dag fremsat følgende anbefalinger:

- At der udarbejdes et fælles og bindende regelsæt for, hvorledes vi i Ringsted Kommune behandler borgere, der ønsker at optage et møde, og at man i fastlæggelsen heraf inddrager de problemstillinger, som denne generelle udtalelse gennemgår.
- At der orienteres om dette regelsæt via kommunens hjemmeside.

Bistand:

Jeg uddyber gerne min undersøgelse og vurderinger på et møde, hvis det ønskes. Ligeledes hjælper jeg også gerne med en intern opfølgning på sagen i form af overordnet sparring til udvikling af det anbefalede regelsæt.

Jeg forestår også gerne undervisning i relevante emner, eller vejledning om reglernes anvendelse i praksis, eller på anden vis, som forvaltningen kunne være relevant.

Ringsted, den 31. juli 2019



Katrine Jensen
Borgerrådgiver