

## Indenrigs- og Sundhedsministeriet

Dato: 26. maj 2005  
Kontor: 2.k.kt.  
J.nr.: 2005-2211-48  
Sagsbeh.: ABT

### **Besvarelse af spørgsmål nr. 131 (Alm. del), som Folketingets Retsudvalg har stillet til indenrigs- og sundhedsministeren den 11. maj 2005**

#### **Spørgsmål 131:**

"Ministerens kommentar udbedes til resuméet fra Retsudvalgets høring om de retssikkerhedsmæssige konsekvenser af kommunalreformen, jf. alm.del – bilag 218, herunder især de forhold til nødvendigheden af og behovet for at gennemføre begrænsninger i reglerne om samtykke og aktindsigt i forbindelse med kommunalreformen samt ansvarsfordelingen hos myndighederne. Der henvises endvidere til alm. del – bilag 204."

#### **Svar:**

Der er under Retsudvalgets høring om retssikkerhedsmæssige konsekvenser af kommunalreformen den 3. maj 2005 givet udtryk for retssikkerhedsmæssige bekymringer på særligt tre områder. For det første mere generelt i relation til udvidelsen af det "interne rum" i forbindelse med aktindsigtsreglerne, for det andet i relation til forslaget til lov om kommunale borgerservicecentre (L 72), og for det tredje i relation til forslaget til lov om visse proceduremæssige spørgsmål i forbindelse med kommunalreformen (L 67).

#### **1. Udvidelse af det "interne rum"**

Denne del af spørgsmålet er delvist sammenfaldende med spørgsmål nr. 125 stillet af Folketingets Retsudvalg (Alm. Del). Der henvises derfor til besvarelsen af spørgsmål nr. 125.

Som anført i besvarelsen af spørgsmål nr. 125 kan kommunesammenlægningers betydning for borgerens adgang til aktindsigt i interne arbejdsdokumenter sammenlignes med den situation, at borgeren flytter fra en mindre kommune til en større kommune. Borgerens adgang til aktindsigt efter forvaltningslovens § 9 og offentlighedslovens § 4 er den samme i den nye større kommune, som den var i den mindre kommune, borgeren er fraflyttet. Interne arbejdsdokumenter, der udveksles mellem medarbejderne i en kommune – større eller mindre – vedbliver at være interne, så længe dokumenterne ikke sendes til en anden myndighed. I hvilket omfang der er behov for, at interne arbejdsdokumenter udveksles mellem medarbejderne i kommunen, beror på den pågældende kommunes konkrete tilrettelæggelse af sagsgangen. Den omstændighed, at en kommune bliver større i forbindelse med en kommunesammenlægning, har således ikke i sig selv betyd-

ning for omfanget af udvekslingen af interne arbejdsdokumenter mellem kommunens medarbejdere.

Der er i dag på en række sektorområder en delt opgavevaretagelse mellem amtskommuner og kommuner. I den nye offentlige struktur, der følger af kommunalreformen, vil der efter regeringens opfattelse i højere grad blive tale om opgavevaretagelse i ét og samme forvaltningsled. Der er i dag som udgangspunkt adgang til aktindsigt i de interne arbejdsdokumenter, som amtskommuner og kommuner udveksler i forbindelse med den delte opgavevaretagelse. Kommunalreformens ændring af den offentlige struktur medfører som nævnt, at opgavevaretagelsen på en række områder, der i dag har delt opgavevaretagelse, bliver samlet i én og samme myndighed (kommunen) med ansvar for opgaven. Denne ændring af den offentlige struktur med en mere entydig ansvarsplacering er efter regeringens opfattelse til fordel for borgeren. Ved denne ændring af strukturen bortfalder naturligt den udveksling af dokumenter, herunder interne arbejdsdokumenter, som amtskommuner og kommuner i dag har behov for at udveksle i forbindelse med den delte opgavevaretagelse.

## **2. Lov om kommunale borgerservicecentre (L 72)**

### **2.1. Udveksling af oplysninger i ansøgningssager**

I resuméet fra høringen anføres bl.a., at det forhold, at borgerne kan henvende sig i et borgerservicecenter, vil føre til, at borgernes data kan "flyde frit mellem forvaltningerne".

Det er efter Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse ikke korrekt, at data kan flyde frit mellem forvaltningerne i medfør af L 72.

Lovforslaget indeholder i § 3, stk. 3, en bestemmelse, som giver mulighed for i en ansøgningssag at indhente følsomme oplysninger om en ansøger fra andre dele af kommunens forvaltning. Baggrunden for og rækkevidden af lovforslagets § 3, stk. 3, er følgende:

Hvis en fagforvaltning behandler en ansøgningssag og har brug for følsomme oplysninger om ansøgeren, som i forvejen ligger i fagforvaltningen, er der ikke efter forvaltningslovens § 29 krav om samtykke. Hvis et borgerservicecenter, der er organiseret som en særskilt enhed i kommunen, behandler en ansøgningssag og har brug for oplysninger om ansøgerens rent private forhold (følsomme oplysninger) fra en anden del af forvaltningen, f.eks en fagforvaltning, er der efter forvaltningslovens § 29 normalt krav om samtykke.

Den gældende bestemmelse i forvaltningslovens § 29 er ikke tænkt til situationer, hvor et borgerservicecenter fungerer som en fremskudt del af en fagforvaltning. Bestemmelsen bygger på en forudsætning om, at hver del af forvaltningen varetager hver deres forvaltningsopgaver, ikke at samme forvaltningsopgave kan være delt mellem en fagforvaltning og et borgerser-

vicecenter. Det kan bero på tilfældigheder, f.eks. sværhedsgraden af den konkrete sag, om en bestemt ansøgningssag behandles i den relevante fagforvaltning eller i borgerservicecenteret. Det kan endvidere bero på tilfældigheder om et borgerservicecenter er organiseret som en selvstændig enhed (med egen chef) eller om medarbejderne i borgerservicecentret er ansat i en fagforvaltning og blot fysisk gør tjeneste i borgerservicecentret. Forvaltningslovens § 29 fører til forskellige resultater afhængig af valget af organisering.

I lovforslagets § 3, stk. 3, er der på denne baggrund foreslået en bestemmelse, hvorefter der ikke er krav om samtykke, hvis borgerservicecenteret får brug for oplysninger fra den fagforvaltning, som ellers ville have behandlet sagen. Ifølge bestemmelsen kan et borgerservicecenter således uden samtykke indhente oplysninger om ansøgerens rent private forhold, som er fornødne til sagens behandling hos en anden del af kommunens forvaltning, under hvis lovgivningsområde sagen henhører.

Bestemmelsen giver *ikke* adgang til, at borgerservicecenteret kan indhente oplysninger "på tværs", dvs. fra *andre dele af kommunen* end denne fagforvaltning. Hvis borgerservicecenteret får brug for at indhente følsomme oplysninger fra andre dele af kommunen end den fagforvaltning, som ellers ville have behandlet sagen, skal indhentelsen ske efter forvaltningslovens § 29, dvs. normalt efter samtykke. Borgeren får med andre ord ikke en ringere retsstilling, end hvis ansøgningen var blevet behandlet af fagforvaltningen.

## 2.2. Aktindsigt

Det anføres i resuméet af høringen, at det bliver sværere for borgeren at få indsigt i oplysninger, dels om sig selv, dels om det grundlag, forvaltningen træffer afgørelser på. Det anføres i den forbindelse, at det dermed bliver sværere for borgeren at få rettet oplysninger, der måske er forkerte.

Det er efter Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse ikke korrekt, at det bliver sværere for borgeren at få indsigt i de i oplysninger, som danner grundlaget for forvaltningens afgørelser, og at borgeren dermed får sværere ved at rette forkerte oplysninger. Lovforslaget berører ikke adgangen til indsigt i oplysninger om faktiske omstændigheder, som er af væsentlig betydning for sagsforholdet. Lovforslaget berører heller ikke en parts adgang til at blive hørt, jf. forvaltningslovens § 19, eller til at få en skriftlig begrundelse for en afgørelse, jf. forvaltningslovens §§ 22 – 24, og dermed viden om det grundlag, forvaltningen træffer afgørelse på.

Lovforslaget indeholder i § 3, stk. 5, en bestemmelse, som i nogle bestemte situationer medfører, at interne arbejdsdokumenter ikke mister deres interne karakter, hvis de udveksles mellem borgerservicecenteret og en anden myndighed. Baggrunden for og rækkevidden af bestemmelsen er følgende:

Hvis en myndighed selv behandler alle dele af en sag og i den forbindelse udfærdiger et internt arbejdsdokument med myndighedens interne vurderinger af sagen, er der efter gældende ret ikke aktindsigt i disse interne vurderinger, hvilket følger af offentlighedslovens § 7 og forvaltningslovens § 12. Formålet med de gældende regler er, at medarbejderne skal have mulighed for at "tænke højt" og gøre sig overvejelser, som måske – måske ikke – bliver til noget, hvilket også medvirker til at højne kvaliteten af sagsbehandlingen. Hvis to myndigheder samarbejder om en konkret sag og i den forbindelse udveksler interne vurderinger, er der efter gældende ret aktindsigt i vurderingerne.

Kommunale borgerservicecentre skal være hovedindgangen til den offentlige sektor. Lovforslaget giver derfor adgang til, at borgerservicecentre kan udføre en administrativ borgerbetjeningsopgave på vegne af en anden myndighed (den ansvarlige myndighed), jf. lovforslagets § 2, stk. 2. Hvis der er tale om sagsbehandling, vil det i almindelighed forudsætte en aftale med den ansvarlige myndighed. Hvis der er tale om overladelse af myndighedsudøvelse, vil det endvidere forudsætte lovhjemmel i særlovgivningen.

Det er på den baggrund foreslået i lovforslagets § 3, stk. 5, at interne vurderinger, der udveksles mellem borgerservicecenteret og den anden myndighed, som borgerservicecenteret samarbejder med inden for de – ret snævre – rammer, lovforslaget giver mulighed for, ikke mister deres interne karakter ved udvekslingen. Hensigten med bestemmelsen er at udstrække den nuværende beskyttelse af interne vurderinger til også at gælde borgerservicecenterets / den anden myndigheds interne vurderinger, hvis de som følge af deres samarbejde om en konkret sag får behov for at udveksle interne arbejdsdokumenter med sådanne vurderinger efter lovforslagets regler. Borgeren får med andre ord ikke en ringere retsstilling, end hvis den konkrete opgave havde været løst mere traditionelt af én myndighed.

### **2.3. Generelt om lovforslaget**

Der blev under Retsudvalgets høring givet udtryk for, at en stor del af behandlingen af borgerens personoplysninger overtages, og at medborgerskabet bliver trængt i baggrunden til fordel for nogle kommunale effektivitetsinteresser.

Der blev endvidere givet udtryk for, at det er frivilligt, om kommunerne vil oprette borgerservicecentre, og at spørgsmålet om, hvordan borgeren er retligt stillet, derfor kan variere fra kommune til kommune.

Lovforslaget indebærer efter Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse ikke forskelle på beskyttelsen af borgerne i kommuner, som benytter et borgerservicecenter i forbindelse med opgavevaretagelsen, og kommuner som ikke gør.

Som det fremgår ovenfor, stilles borgerne efter lovforslaget på samme måde, uanset om deres sag udelukkende behandles af den relevante fagfor-

valtning / den relevante myndighed, og der derfor ikke er behov for udveksling af oplysninger, eller om deres sag behandles (helt eller delvist) af et borgerservicecenter, hvor borgerservicecenteret fungerer som en frem-skudt del af en fagforvaltning, eller hvor borgerservicecenteret og en anden myndighed løser en bestemt administrativ borgerbetjeningsopgave i et samarbejde. Grunden til den foreslåede særlige regulering i borgerservice-centret af adgangen til at indhente oplysninger og til at udveksle interne arbejdsdokumenter er netop at få sidestillet de to situationer.

Det er regeringens opfattelse, at kommunale borgerservicecentre skal kunne fungere som borgernes hovedindgang til den offentlige sektor, så det bliver mere enkelt og overskueligt for borgerne at finde ud af, hvor man skal henvende sig. Man skal ikke henvende sig flere forskellige steder, før man finder den rette myndighed. Heller ikke i forhold til kommunernes egne opgaver skal borgerne henvende sig i flere forskellige kontorer og forvaltninger for at få hjælp eller for at få behandlet deres sag. Dette betragter Indenrigs- og Sundhedsministeriet ikke som et udtryk for, at "medborgerskabet" tages fra borgeren, eller som et udtryk for umyndiggørelse af borgeren. Det ser ministeriet derimod som en service for borgeren. Regeringen ønsker således med L 72 at skabe incitament til, at hver kommune etablerer eller opretholder et eller flere kommunale borgerservicecentre, som løser opgaver på tværs af egne forvaltningsgrene og på tværs af myndigheder.

Baggrunden for lovforslaget har således været at sikre, at der ikke er flere juridiske krav til kommuner, som benytter et borgerservicecenter i forbindelse med løsningen af administrative borgerbetjeningsopgaver, end for kommuner, hvor opgaverne løses mere traditionelt i de enkelte fagforvaltninger eller af hver sin myndighed.

Baggrunden har ikke været at fjerne de eksisterende retssikkerhedsgarantier i lovgivningen ud fra en betragtning om, at de udgør en barriere for digital forvaltning. Det bemærkes i øvrigt, at reglerne i lovforslaget både gælder for manuel og elektronisk udveksling af oplysninger.

### **3. Lov om visse proceduremæssige spørgsmål i forbindelse med kommunalreformen (L 67)**

Denne del af spørgsmålet er delvist sammenfaldende med spørgsmål nr. 125 stillet af Folketingets Retsudvalg (Alm. Del). Der henvises derfor til besvarelsen af spørgsmål nr. 125.

Som anført i besvarelsen af spørgsmål nr. 125 følger det af bestemmelsen i § 15 i forslag til lov om visse proceduremæssige spørgsmål i forbindelse med kommunalreformen (L 67), at myndighedernes forhandlinger, aftaleindgåelse, vedtagelse af mæglingforslag og delingsrådets beslutninger efter lovforslagets kapitel 3 om fordelingen mellem de modtagende myndigheder af blandt andet de ansatte, der overføres, er undtaget fra forvaltningslovens regler om partsaktindsigt, partshøring og begrundelse, jf. forvaltningslovens kapitel 4, 5 og 6.

Det kan supplerende oplyses, at regeringen efter aftale med regeringspartierne, Socialdemokratiet, Dansk Folkeparti og Det Radikale Venstre vil fremsætte et ændringsforslag til procedureloven, der indebærer fastsættelsen af en særlig pligt for den afgivende myndighed til inden forelæggelsen af udkast til fordelingsaftale for de modtagende myndigheder at høre de enkelte ansatte, der skal overføres. En sådan pligt vil indebære, at den afgivende myndighed hører den enkelte ansatte over myndighedens forslag til, hvortil den pågældende skal overføres. Høringspligten vil også i overensstemmelse med forvaltningslovens regler om partshøring omfatte de faktiske oplysninger, der indgår som grundlag for myndighedens forslag. Endvidere vil der blive fastsat en særlig pligt for den afgivende myndighed til efter anmodning fra den berørte ansatte at give vedkommende en efterfølgende begrundelse i overensstemmelse med forvaltningslovens regler for valget af den myndighed, hvortil den ansatte overføres. Endelig vil den berørte ansatte efterfølgende få ret til aktindsigt efter forvaltningslovens regler om partsaktindsigt i oplysninger om fordelingen af den pågældende ansatte.

De foreslåede ændringer er mere vidtgående end forvaltningslovens regler, idet høringspligten, begrundelsespligten og retten til aktindsigt efter forvaltningslovens regler om partsaktindsigt omfatter alle ansatte, uanset om beslutningen om fordelingen af den enkelte ansatte ville have været omfattet af forvaltningslovens regler. Det bemærkes i den forbindelse, at der ikke med lovforslaget er taget stilling til, i hvilket omfang myndighedernes aftaleindgåelse og vedtagelse af mæglingsforslag samt delingsrådets beslutninger om fordelingen af blandt andet ansatte er afgørelsessager i forvaltningslovens forstand. Hertil kommer, at den foreslåede høringspligt også omfatter myndighedens forslag til fordeling af den pågældende ansatte, hvilket en myndighed ikke har pligt til efter forvaltningslovens regler.

Den foreslåede høringspligt indebærer ikke en pligt til at høre de enkelte ansatte i løbet af delingsforhandlingerne m.v. mellem myndighederne, hvis der i løbet af disse forhandlinger indgår nye faktiske oplysninger i grundlaget for beslutningen om fordeling af den pågældende ansatte. Den foreslåede begrundelsespligt adskiller sig fra forvaltningslovens regler ved, at begrundelsespligten alene indtræder efterfølgende efter anmodning fra den ansatte for ikke at forsinke den orientering, de ansatte skal have om overførslen til en anden myndighed. Den foreslåede ret til aktindsigt adskiller sig fra forvaltningslovens regler om partsindsigt ved, at denne ret alene kan udøves efterfølgende og således ikke vanskeliggør eller forsinke myndighedernes delingsforhandlinger m.v.

Den særlige regulering af forholdet mellem myndighedernes delingsforhandlinger m.v. og forvaltningslovens regler om partsaktindsigt, partshøring og begrundelse skal ses på baggrund af den komplicerede fordelingsproces, hvor bl.a. samtlige mere end 160.000 ansatte i amtskommunerne, HUR og HS inden for en kort periode (inden for 5½ måned i 2006 ved aftale mellem myndighederne eller ved delingsrådets beslutning senest den 15.

juni 2006) skal fordeles mellem de myndigheder, hvortil amtskommunernes opgaver overføres ved kommunalreformen, og hvor fordelingen af den enkelte ansatte afhænger af, at fordelingen af alle de øvrige ansatte er faldet på plads. Den afgivende myndighed skal endvidere så hurtigt som muligt efter delingsprocessens afslutning orientere de berørte ansatte om, til hvilken myndighed de skal overføres, jf. lovforslagets § 16, stk. 5. Denne delingsproces skal ikke vanskeliggøres eller forsinkes af en eventuel pligt til partsaktindsigt og partshøring under myndighedernes forhandlinger m.v. i det omfang, myndighedernes aftaleindgåelse og vedtagelse af mæglingforslag samt delingsrådets beslutninger om fordelingen af blandt andet ansatte er afgørelsessager i forvaltningslovens forstand. Ligeledes skal orienteringen af de berørte ansatte ikke forsinkes af en eventuel begrundelsespligt i det omfang, beslutningen om fordeling er en afgørelse i forvaltningslovens forstand.

Det bemærkes herved, at en anvendelse af forvaltningslovens regler på delingsprocessen ville betyde, at tidspunktet for, hvornår de ansatte af deres hidtidige ansættelsesmyndighed kan blive orienteret om deres nye ansættelsesmyndighed og dermed samtidigt eller efterfølgende kan få meddelelse fra den nye ansættelsesmyndighed om deres nye ansættelsessted og arbejdsfunktion, ville blive udskudt. Det skyldes, at der skal ske en samlet fordeling af de ansatte, dvs. at fordelingsspørgsmålet først kan afsluttes, når alle ansatte er fordelt. Hvis fordelingen af selv få ansatte – f.eks. på grund af en iværksat partshøring – trækker ud, vil det skabe usikkerhed blandt mange ansatte.

Hensynet til, at de ansatte inddrages under hele delingsprocedurens forløb er endvidere tilgodeset med bestemmelserne i lovforslagets § 16, hvorefter der fastsættes særlige regler for inddragelsen af de ansatte og deres repræsentanter i proceduren.