

## **Saksframlegg**

---

OFFENTLIGE SERVICEKONTORER OG TRONDHEIM KOMMUNES TAUSHETSPLIKT

Arkivsaksnr.: 05/38326

---

### **Forslag til innstilling:**

1. Bystyret mener det bør arbeides med de offentlige servicekontorene slik at problemer knyttet til synlighet og overhørbarhet reduseres. Muligheten for samtalerom må gjøres kjent for brukerne.
2. Bystyret er tilfreds med at samlokaliseringen gjennom offentlige servicekontorer har ført til en lavere terskel for samarbeid mellom etatene, og en mer effektiv saksbehandling. Bystyret understreker viktigheten av å innhente samtykke fra brukerne i saker hvor informasjon vil kunne være til nytte for flere etater.
3. Organiseringen med åpent landskap i "baklandet" skaper utfordringer i forhold til håndhevelse av taushetsplikten. Bystyret ber Rådmannen følge opp med tiltak som sikrer at taushetsplikten overholdes.
4. Bystyret mener det er kritikkverdig at arkivering av saker innenfor helse- og velferdsområdet ikke tar hensyn til skillet mellom sosiallovgivning og helselovgivning, og ber Rådmannen igangsette umiddelbare tiltak for å rette opp i forholdet.
5. Bystyret registrerer med tilfredshet at Rådmannen alt har igangsatt tiltak for å imøtekomme flere av utfordringene som fremkommer i revisjonsrapporten. Rådmannen bes gi tilbakemelding til Bystyret i juni 2006 om hvordan tiltakene fungerer.

# Trondheim kommune

## Saksutredning:

### Bakgrunn

Kontrollkomiteen bestilte i juni 2004 en forvaltningsrevisjon av ordningen "Felles dør" i Trondheim kommune. Målsetningen var da å få en gjennomgang av hvordan ordningene med felles publikumsmottak for Helse- og velferdstjenestene og Barne- og familietjenestene følger opp forventningene om økt brukervennlighet og effektivitet i tjenestetilbud og behandling. Fra og med våren 2004 og frem til i dag er det etablert fire Offentlige servicekontor (OSK) i Trondheim. Foruten å være felles publikumsmottak for de nevnte kommunale tjenestene, huser OSKene også Trygdeetaten og Aetat. Etatene har felles publikumsmottak, men gir fremdeles separate tjenester, som sorterer under ulike lovverk.

Etter en forundersøkelse høsten 2004 ble forvaltningsrevisjonen avgrenset til å vurdere om og i hvilken grad Trondheim kommune overholder reglene om taushetsplikt i organiseringen av offentlige servicekontor. Dette har derfor vært hovedproblemmstillingen for forvaltningsrevisjonen. Ettersom de offentlige servicekontorene som inngår i denne undersøkelsen ble etablert i 2004 har Revisjonen i samråd med Kontrollkomiteen avventet arbeidet noe, for å kunne basere revisjonen på et grundig erfaringsgrunnlag.

Med revisjonsrapporten Offentlige servicekontor og Trondheim kommunes taushetsplikt (Revisjon og resultatkontroll, november 2005) anses Kontrollkomiteens bestilling for å være utført.

### Sammendrag fra revisjonsrapporten

I dette prosjektet belyses følgende problemstilling:

#### Overholder Trondheim kommune reglene om taushetsplikt i organiseringen av offentlige servicekontor?

I de offentlige servicekontorene har Trondheim kommune, A-etat og Trygdeetaten et felles publikumsmottak for brukerne. Revisjonen har i undersøkelsen fokusert på hvordan ordningen med felles publikumsmottak fungerer og hvordan organiseringen i baklandet er gjennomført i forhold til reglene om taushetsplikt. På tidspunktet for revisjonens undersøkelse var det åpnet to offentlige servicekontor, OSK Heimdal og OSK Midtbyen.

I taushetsplikten ligger en plikt for enhver som utfører tjeneste for et forvaltningsorgan til å ivareta taushet om noens personlige forhold. En har ikke rett til å meddele de taushetsbelagte opplysningene til uvedkommende, enten meddelelsen skjer muntlig, ved å vise dokumenter, ved å la dokumenter ligge fremme, eller ved måten en ellers handler på. Videre innebærer det en plikt til aktivt å hindre at opplysningene kommer uvedkommende i hende. Uvedkommende vil som utgangspunkt være alle unntatt klienten selv, for eksempel venner, kollegaer og andre forvaltningsorganer. Bestemmelsen innebærer en plikt til diskresjon som også medfører krav til oppbevaring og formidling av informasjon. Det vertikale skillet mellom barnevernlovgivningen, helselovgivningen og sosiallovgivningen medfører at tjenestemenn som jobber innenfor et lovverk er å regne som uvedkommende i forhold til opplysninger etter et annet regelverk.

Ulike lover og ulike hensyn vil måtte veies opp mot hverandre. På den ene siden må brukerne ha tillit til at opplysninger om personlige forhold ikke spres til uvedkommende og ikke brukes til andre formål enn de er avgitt for. På den andre siden er det viktig for etatene å tilstrebe effektivt samarbeid. Brukerne, spesielt de som benytter flere tjenester, vil også være tjent med en hensiktsmessig innhenting og utveksling av informasjon mellom etatene, slik at de ikke trenger å gi samme opplysning til flere etater, og slik at tiltak kan iverksettes raskere. Dette ivaretas innenfor dagens lovverk ved bruk av samtykke.

Nedenfor følger de fire kriterier som revisjonen har valgt for å belyse problemstillingen og en kort gjennomgang av resultater og vurderinger knyttet til hvert kriterium .

### Resultater og vurderinger

#### *1. Utformingen av lokalene ivaretar reglene om taushetsplikt og hensynet til brukernes personlige integritet*

I følge ansatte ved OSK Østbyen, gir dagens organisering økt synliggjøring. Siden etatenes plassering er atskilt fra hverandre, er det synlig hvem som benytter seg av hvilke tjenester. Spesielt har flere påpekt at det er uheldig

## Trondheim kommune

at klientforholdet til sosialtjenesten avsløres. Dette er et mindre problem slik det er organisert på Heimdal. Der sitter etatene om hverandre, og det er mindre synlig hvilke saksbehandlere som tilhører hvilken etat utifra plassering i rommet. At etatene har felles mottak innebærer at mange mennesker er innom mottaket. Flere ansatte har påpekt at dette medfører at brukeren lettere treffer på naboer og kjente, enn slik det var tidligere.

De ansatte som revisjonen har intervjuet mener at den største risikoen for brudd på taushetsplikten skjer i forbindelse med samtaler i mottaket. På grunn av lokalenes utforming og etatenes plassering i lokalene er det mulig for brukere og ansatte hos en etat å overhøre de samtaler som skjer hos andre etater. Dette gjelder i særlig grad på Østbyen, i mindre grad på Heimdal.

Brukerne av offentlig servicekontor blir gjort oppmerksom på adgangen til å be om å få en samtale i et samtalerom ved hjelp av skilting ved arbeidsplassene i mottaket. Flere har påpekt at det ikke er stor etterspørsel etter å få benytte rommene. I brukerundersøkelsen ved OSK Østbyen ble det stilt spørsmål om brukerne er "kjent med muligheten til å be om samtalerom." Vel halvparten av utvalget visste ikke om denne muligheten.

Revisjonen stiller spørsmål ved om taushetsplikten og hensynet til personlig integritet er godt nok i varetatt slik lokalene er utformet i mottaket. Mottaket på Østbyen er veldig åpent og organisert slik at brukere av tjenestene enkelt vil kunne se hvem som går til hvilke etater. Det er stor mulighet for de ansatte i de ulike etatene å høre hva som blir sagt hos andre etater. Organiseringen og den fysiske utformingen som er valgt, fører også til at uvedkommende kan overhøre samtaler mellom en klient og kommunens (og de andre etatenes) representant.

Bruk av enerom vil kunne imøtekomme noe av problemene med synlighet og hørbarhet nevnt ovenfor. Kommunen har imidlertid forbedringspotensiale i forhold til å informere om muligheten for enerom og for å gjøre terskelen for å spørre om dette lavere.

### *2. Serviceverter fra andre etater får ikke tilgang til informasjon som er tiltenkt Trondheim kommune*

Servicevert er ikke en stilling men en funksjon. Alle etatene bidrar med ressurser/personer til servicefunksjonen. Etatene har ansvar for servicefunksjonen hver tredje uke. Ordningen er imidlertid noe ulikt organisert. På Aetat og Trygdeetaten innehar saksbehandlere denne funksjonen, mens i kommunen er det merkantilt personalet som innehar funksjonen. Det merkantile personalet er felles for Helse- og velferds og Barne- og familietjenesten. Fra statlig hold pekes det på at fronttjenesten må organiseres slik at det ikke er fare for at saksbehandlere gjennom ulike rollekombinasjoner mottar opplysninger som kan påvirke innholdet i vedtak som skal fattes utifra ulike særlover Dette er en utfordring i forhold til Aetat og Trygdeetat fordi det er saksbehandlere som innehar rollen som serviceverter hos disse etater.

Revisjonen peker på at saksbehandlerne i Aetat og Trygdeetaten kan i sin rolle som verter få tilgang på informasjon som er tiltenkt kommunen. Slik informasjon kan påvirke saksbehandlingen som gjøres utifra særlovverk. For de fleste vi har intervjuet oppfattes imidlertid ikke dette som noe stort problem, men revisjonen mener at dette er et tema som bør løftes fram.

### *3. Trondheim kommune utveksler ikke informasjon med andre etater med mindre det foreligger samtykke eller at informasjonen er anonymisert*

Det holdes faste ukentlige møter mellom alle tre etatene. Det kan variere hvem som deltar på disse møtene, alt ettersom hvem som har saken som skal drøftes. Her kan både Aetat, Trygdeetaten og kommunen ta opp personers saker der de antar at flere etater kan bidra. Som regel innhentes skriftlig samtykke fra brukeren. Flere ansatte mente at anonymiseringen ikke alltid er god nok. Dette på bakgrunn av opplysningene som må gis for å behandle saken gjør det mulig å skjønne hvilken person eller familie det er snakk om. Dette er påpekt hos begge servicekontorene.

Flere av informantene har sagt at samlokaliseringen har medført lavere terskel for samarbeid. For eksempel er det lettere å ta kontakt med en saksbehandler fra en annen etat slik at saker kan løses der og da. Dette oppleves som nyttig.

## Trondheim kommune

Muligheten for økt samarbeid er etter revisjonens mening positiv, men innebærer utfordringer i forhold til å ivareta taushetsplikten. I tråd med reglene om taushetsplikt benyttes samtykke når man skal utveksle informasjon med andre etater. Dersom man ikke har samtykke, benytter man seg av anonymisering. Revisjonen vil imidlertid påpeke at anonymiseringen i noen tilfeller ikke er god nok og dette kan føre til at personer eller familier gjenkjennes.

### *4. Trondheim kommune sin organisering i baklandet er i tråd med reglene om taushetsplikt*

Både Barne- og familietjenesten og Helse- og velferdstjenesten sitter i åpent kontorlandskap. Dette medfører en fare for at sensitive personopplysninger spres mellom ansatte i det åpne kontorlandskapet. På grunn av det vertikale skillet mellom helselovgivningen og sosiallovgivningen, vil problemet være størst på Helse- og velferdstjenesten.

Felles for begge offentlige servicekontor er at Barne- og familietjenesten og Helse- og velferdstjenesten har separate arkiv. Ved Helse- og velferdstjenesten oppbevares personopplysninger i to mapper, en for opplysninger i henhold til helselovgivningen og en for opplysninger i henhold til sosiallovgivningen. De to mappene ligger i samme arkivskuff.

Felles for begge offentlige servicekontor er at Barne- og familietjenesten og Helse- og velferdstjenesten har en felles merkantil funksjon, som utfører merkantile tjenester for begge enheter. Dette innebærer at de merkantile har tilgang til informasjon fra saksområdet til begge enheter. I arbeidsoppgavene til de merkantile ligger arkivering, utbetaling av sosialstønad med mer. I tillegg er det merkantilt ansatte som fra Trondheim kommune sin side ivaretar rollen som servicevert. Dette innebærer at den mulige informasjonstilgangen for en merkantilt ansatt er stor. De merkantilt ansatte har også i sin rolle som servicevert tilgang til informasjon om brukerne. Dette stiller store krav til ivaretagelsen av taushetsplikten.

I lovverket eksisterer det et taushetsmessig skille mellom barnevernlovgivningen, helselovgivningen og sosiallovgivningen. Etter revisjonens mening er skillet mellom barnevernlovgivningen og de andre regelverkene ivaretatt i kommunens organisering. Barne- og familietjenesten er en egen enhet med eget arkiv.

Når det gjelder behandlingen av saker etter helselovgivningen og sosiallovgivningen har Trondheim kommune valgt å samle behandlingen i en enhet, Helse- og velferdstjenesten. Etter revisjonens mening medfører en slik organisering en stor utfordring i forhold til gjeldende regelverk om taushetsplikt og dermed praktiseringen av regelverket.

Den arkivløsningen som man i dag har tilfredsstillende ikke kravene etter reglene om taushetsplikt. At dokumenter tilhørende de to regelsett oppbevares i samme arkivskuff er ikke i henhold til skillet som eksisterer mellom sosiallovgivningen og helselovgivningen. Ordningen slik den er i dag, medfører at uvedkommende har tilgang til sensitive personopplysninger.

Ordningen med felles merkantil pool slik den er i dag er etter revisjonens mening ikke i tråd med reglene om taushetsplikt, da den ikke ivaretar skillet mellom barnevernlovgivningen, sosiallovgivningen og helselovgivningen.

### **Rådmannens hørings svar og revisjonens kommentarer til rådmannens svar**

Rådmannen er i all hovedsak enig i revisjonens vurderinger og konklusjoner. Selv om taushetsplikten ivaretas godt i dag, vil rådmannen på bakgrunn av revisjonens rapport umiddelbart iverksette en del nye tiltak for å ivareta taushetsplikten bedre.

Rådmannen er imidlertid uenig i revisjonens konklusjon i forhold til problemene med å møte "kjentfolk" i lokalene til det offentlige servicekontor. Etter rådmannens mening er det vanskelig å se for seg muligheten for å utelukke alle muligheter for å bli sett når brukerne oppsøker kommunale kontorer. Dette er også et holdningsspørsmål blant brukerne at tjenestene. Etter rådmannens vurdering bør det være mindre stigmatiserende å oppsøke et felles kontor i stedet for et spesialkontor for bare sosialhjelpsbrukere.

## Trondheim kommune

Videre er rådmannen delvis enig i forhold til revisjonens konklusjon om ordningen med serviceverter. Dersom man ikke hadde servicevertordningen, ville det etter rådmannens mening kunne medføre at brukerne måtte forklare sitt ærend til flere personer i lokalet for å finne frem til rett person/enhet. Dette vil kunne medføre en større uthuling av taushetsplikten enn dagens ordning.

Rådmannen er delvis enig med revisjonens konklusjoner i forhold til felles merkantiltjenester. Etter rådmannens mening må det her utarbeides klare rutiner som tydeliggjør arbeidsoppgaver for den enkelte ansatte.

Revisjonen tar rådmannens svar til orientering men ønsker å knytte en kommentar til spørsmålet om "kjentfolk" i lokalene. Revisjonen er enig i at det ikke er mulig å hindre at man møter "kjentfolk" i lokalene. Etter revisjonens mening har rådmannen her et godt poeng i forhold til hvilke holdninger som er ønskelige i forhold til det å søke om sosialhjelp. Revisjonen vil imidlertid peke på at mange deltakere i brukerundersøkelsen mente at utformingen av lokalene slik de foreligger virker stigmatiserende. Det er viktig at utformingen ikke påvirker til ytterligere å "røpe" klientforhold sammenlignet med de tidligere kontorløsningene.

### Andre opplysninger

På bakgrunn av de opplysningene som fremkommer gjennom revisjonsrapporten sendte Rådmannen 31. oktober 2005 (vedlagt), i samarbeid med fylkesarbeidssjefen og fylkestrygdedirektøren, ut et brev til lederne ved de offentlige servicekontorene. I dette brevet redegjøres det for tiltak som skal igangsettes for å imøtekomme flere av de forholdene som tas opp i forvaltningsrevisjonen:

- Det skal opplyses muntlig fra saksbehandler til bruker om muligheten for å føre en samtale i enerom. Saksbehandleren skal videre vurdere fortløpende samtaler som føres i åpent landskap, hvorvidt disse utvikler seg i en ugunstig retning for brukeren. I slike tilfeller skal saksbehandleren sørge for at resten av samtalen foregår i enerom.
- Lederne må sikre at det innhentes samtykkeerklæring fra brukerne i alle samhandlingssituasjoner om felles brukere.
- Det skal gjennomføres en omorganisering i mottaket på Østbyen OSK, slik at det ikke lenger skal fremgå hvilken etat som sitter hvor.
- Byggruppen skal utrede eventuelle tekniske løsninger mht lyd i publikumsmottaket, for å imøtekomme utfordringene knyttet til overhørbarhet.
- Det skal utarbeides risiko-, sårbarhets- og sikkerhetsanalyser for publikumsmottakene og mellom etatene i baklandet. Dette skal være gjort innen 1. juni 2006.

Gjennom Rådmannens høringssvar til revisjonsrapporten opplyses det videre om at det også skal taes initiativ ovenfor samarbeidspartnerne for å se om ordningen med servicevert kan gjøres bedre for å sikre at arbeidet i mottaket skjer i tråd med reglene om taushetsplikt. Til sist presiserer Rådmannen at arkiv for sensitiv informasjon i helsejournaler og sosialjournaler i fremtiden skal skilles fra hverandre og fra øvrig arkivmaterieell og skal oppbevares i egne arkiv med begrenset tilgang.

Med brevet til de offentlige servicekontorene og gjennom sitt høringssvar til revisjonsrapporten viser Rådmannen at flere av ankepunktene fra revisjonsrapporten allerede er tatt tak i, eller vil bli tatt tak i fremtiden. Det understrekes at utfordringene knyttet til oppbevaring av helse- og sosialjournaler ikke er tilfredsstillende slik det gjøres i dag, slik det fremkommer i revisjonsrapporten. Arkivproblematikken bør derfor tas tak i umiddelbart.

## Innstilling

1. Bystyret mener det bør arbeides med de offentlige servicekontorene slik at problemer knyttet til synlighet og overhørbarhet reduseres. Muligheten for samtalerom må gjøres kjent for brukerne.
2. Bystyret er tilfreds med at samlokaliseringen gjennom offentlige servicekontorer har ført til en lavere terskel for samarbeid mellom etatene, og en mer effektiv saksbehandling. Bystyret understreker viktigheten av å innhente samtykke fra brukerne i saker hvor informasjon vil kunne være til nytte for flere etater.
3. Organiseringen med åpent landskap i "baklandet" skaper utfordringer i forhold til håndhevelse av

## Trondheim kommune

- taushetsplikten. Bystyret ber Rådmannen følge opp med tiltak som sikrer at taushetsplikten overholdes.
4. Bystyret mener det er kritikkverdig at arkivering av saker innenfor helse- og velferdsområdet ikke tar hensyn til skillet mellom sosiallovgivning og helselovgivning, og ber Rådmannen igangsette umiddelbare tiltak for å rette opp i forholdet.
  5. Bystyret registrerer med tilfredshet at Rådmannen alt har igangsatt tiltak for å imøtekomme flere av utfordringene som fremkommer i revisjonsrapporten. Rådmannen bes gi tilbakemelding til Bystyret i juni 2006 om hvordan tiltakene fungerer.

Kontrollkomiteens sekretariat, 24. november 2005

Monica Grøtte Lundgren  
Leder

Torbjørn Rasmus Søltnæs  
Rådgiver

Vedlegg

*Offentlige servicekontor og Trondheim kommunes taushetsplikt* (Revisjon og resultatkontroll, november 2005).  
Brev av 31.10.2005 til ledelsen ved de offentlige servicekontorene