

Forvaltningsretlig legalitetskontrol af Beslutningsstøtten

1. INDLEDNING OG KONKLUSION

VIA University College (herefter VIA) og TrygFondens Børneforsikringscenter, Aarhus Universitet, (herefter AU) har bedt Poul Schmith om at gennemføre en forvaltningsretlig legalitetskontrol af det beslutningsstøtteredskab (herefter Beslutningsstøtten), som VIA og AU har udviklet i forbindelse med forskningsprojekterne ”Beslutningsstøtte ved underretninger” og ”Underretninger i fokus”.

Baggrunden herfor er, at Beslutningsstøtten forventes anvendt af danske kommuner, der er forpligtede til at sikre, at deres it-systemer og socialfaglige redskaber/værktøjer understøtter forvaltningsretlige regler og principper.

Konkret ønsker VIA og AU en vurdering af:

1. Om VIA og AU har databeskyttelsesretlig hjemmel til behandling af personoplysningerne i forskningsprojektet, herunder til udvikling og afprøvning af Beslutningsstøtten. Derudover ønsker VIA og AU en vurdering af, om kommunernes deltagelse i projektet, herunder videregivelse af personoplysninger til VIA og AU som led i projektet, er i overensstemmelse med databeskyttelsesretten.
2. Om kommunernes deltagelse i projektet, herunder anvendelse af Beslutningsstøtten i deres sagsbehandling, er i overensstemmelse med forvaltningsretlige grundsætninger og principper om legalitet, saglighed (magtfordrejning), lighed, pligtmæssigt skøn og proportionalitet.

Hvis vurderingen af ovenstående to punkter viser, at Beslutningsstøtten i forhold til disse emner er lovlig, ønsker VIA og AU desuden en vurdering af:

3. Hvilke forvaltningsretlige krav, der stilles til implementeringen af Beslutningsstøtten i sagsbehandlingen, herunder navnlig krav i forhold til journaliserings-, notat-, partshørings- og begrundelsespligt. VIA og AU ønsker desuden en vurdering af, hvilke dele af Beslutningsstøttens dokumenter, der er omfattet af reglerne om aktindsigt, samt hvilke krav der stilles til systemtransparens og databasebeskrivelser.

Sammenfattende er vores vurdering følgende:

- VIA og AU har databeskyttelsesretlig hjemmel til behandling af personoplysningerne i forskningsprojektet.
- Kommunerne har databeskyttelsesretlig hjemmel til at deltage i projektet, herunder til at videregive personoplysninger til VIA og AU.
- På grundlag af de oplysninger, vi har fået forelagt, er det vurderingen, at kommunernes deltagelse i forskningsprojektet, herunder anvendelse af Beslutningsstøtten i deres sagsbehandling, er i overensstemmelse med forvaltningsretlige grundsætninger og principper om legalitet, saglighed (magtfordrejning), lighed, pligtmæssigt skøn og proportionalitet.
- Kommunerne skal ved implementeringen sikre, at Beslutningsstøttens risikoscore, dataoversigt samt variabelindeks kan gøres til genstand for dokumentdannelse og herved kan journaliseres. Kommunerne skal desuden i overordnede træk være i stand til at beskrive Beslutningsstøtten, herunder forklare, hvordan redskabet indgår i sagsbehandlingen, ligesom de er forpligtede til at udarbejde en databeskrivelse efter offentlighedslovens § 12, stk. 3.

Lovligheden af kommunernes anvendelse af Beslutningsstøtten er ikke afhængig af, om Beslutningsstøtten anvendes midlertidigt i forbindelse en afprøvning eller tages permanent i brug, og ovenstående vurdering er således gældende for begge scenarier. Dette forudsat, at der ikke ændres på det faktuelle grundlag, som nærværende vurdering er baseret på.

2. DE FAKTUELLE FORHOLD

2.1 Indledende

VIA og AU igangsatte i 2017 forskningsprojektet ”*Beslutningsstøtte ved underretninger*” samt i 2019 projektet ”*Underretninger i fokus*” (begge herefter benævnt ”projektet”) med henblik på at undersøge, om det

er muligt at udvikle et beslutningsstøtteredskab, der kan understøtte kommunernes håndtering af underretninger om børns og unges mistrivsel.

Projektet ”*Beslutningsstøtte ved underretninger*” består af pilotforsøget Pilot #1, der ud over selve udviklingen af Beslutningsstøtten inkluderede en afprøvning og evaluering af Beslutningsstøtten. Afprøvnin-gen blev foretaget i forbindelse med to samarbejdskommuner, Silkeborg Kommune og Hjørring Kom-mune, og fandt sted i perioden november 2018 til februar 2019.

VIA og AU besluttede på baggrund af erfaringerne fra Pilot #1, at Beslutningsstøtten skulle revideres. Revisionen forventes imidlertid at blive så omfattende, at VIA og AU vurderer, at Beslutningsstøtten skal afprøves ved et nyt pilotforsøg (Pilot #2), inden redskabet afprøves i større skala i form af et RCT/lod-trækningsforsøg. Pilot #2 og RCT/lodtrækningsforsøget hører samlet under projektet ”*Underretninger i Fokus*”.

2.2 Beskrivelse af Beslutningsstøtten

Beslutningsstøtten er et statistikredskab, der skal bistå socialrådgivere med at vurdere underretninger om børns og unges mistrivsel. Beslutningsstøtten består aktuelt af en lineær statistisk model baseret på en matematisk formel (algoritme), der på baggrund af historiske data fra underretningssager er trænet til at forudsige den statistiske sandsynlighed for, at et barn eller ung person mistrives. Modellen er rensat for alle træningsdata og består alene af den matematiske formel. Algoritmen er statisk, hvilket vil sige, at den ikke kan udvikle sig på baggrund af inputdata fra ibrugtagning i praksis, herunder under afprøv-ning i pilotforsøgene.

Konkret fungerer Beslutningsstøtten således, at den trækker en række forudbestemte variable (data) fra den konkrete kommunes sagsbehandlingssystem, og på baggrund af dette datagrundlag udregner Beslut-ningsstøtten den statistiske risiko for, at barnet eller den unge mistrives. Beslutningsstøtten inddrager alene de variable, som dens algoritme er dannet på baggrund af, hvilket betyder, at socialrådgiveren almindeligvis vil have adgang til en række oplysninger, herunder fra journaltekster mv., som ikke ind-drages ved udregningen af risikoscoren. Beslutningsstøtten vil desuden alene have adgang til data, som i forvejen er tilgængelige for socialrådgiveren ved den konkrete sagsbehandling.

I Pilot #1 indgik Beslutningsstøtten ikke som en aktiv del af sagsbehandlingen. Socialrådgiveren an-vendte således først Beslutningsstøtten, *efter* at socialrådgiveren havde foretaget sin socialfaglige vurde-ring. Socialrådgiveren blev bedt om at give underretningen en risikoscore, inden vedkommende modtog Beslutningsstøttens risikoscore, og igen efter at have set den beregnede score, så VIA og AU bedre kunne

vurdere Beslutningsstøttens påvirkningskraft. Socialrådgiverne blev i Pilot #1 ikke givet indsigt i datagrundlaget for Beslutningsstøttens score. Hverken Beslutningsstøttens risikoscore eller socialrådgiverens begrundelse blev journaliseret på sagen.

I Pilot #2 vil VIA og AU ændre på ovenstående arbejdsgang, så Socialrådgiveren anvender Beslutningsstøtten i forbindelse med modtagelsen og vurderingen af underretningen. Derved vil Beslutningsstøtten indgå, *før* socialrådgiveren har foretaget sin endelige socialfaglige vurdering, og således som en aktiv del af behandlingen. Socialrådgiveren vil som følge af denne ændring ikke blive bedt om selv at give underretningen en risikoscore.

Pilot #1 viste, at mange af socialrådgiverne fandt, at Beslutningsstøtten ikke gav tilstrækkeligt med information til, at de kunne bruge risikoscoren i deres beslutningsproces. Da Beslutningsstøtten alene udregnede en risikoscore uden yderligere begrundelse herfor, fandt socialrådgiverne det usikkert, hvilke informationer Beslutningsstøtten havde inddraget og vægtet, og hvilke supplerende informationer socialrådgiverne eventuelt måtte besidde. VIA og AU har med henblik på at sikre størst mulig transparens og anvendelighed derfor besluttet at 1) implementere en dataoversigt, der opsummerer al data, som Beslutningsstøtten har anvendt til at beregne sin risikoscore, og 2) at præsentere socialrådgiverne for et variabelindeks, der giver dem indblik i, hvilke typer af informationer der har trukket scoren op eller ned.

Den udregnede risikoscore vil aldrig stå alene ved socialrådgiverens vurdering af en konkret underretning, og de enkelte socialrådgivere er og vil forsat blive vejledt om, at risikoscoren alene skal bistå til at skærpe socialrådgiverens beslutningsgrundlag. Beslutningsstøtten kan således alene indgå i den socialfaglige vurdering sammen med de elementer, som socialrådgiveren almindeligvis baserer sin vurdering på, herunder lovgivning, teoretisk og forskningsbaseret viden, erfaring samt den lokale kontekst for arbejdet.

2.3 Nærmere om underretningerne, herunder den vurdering som Beslutningsstøtten skal understøtte

2.3.1 Underretningerne

Kommunerne modtager efter serviceloven¹ §§ 152-154 forskellige typer af underretninger om børns og unges mistrivsel.

¹ Lov nr. 1287 af 28. august 2020 om social service

Tværkommunal underretningspligt

Serviceovens § 152 regulerer den tværkommunal underretningspligt og har følgende ordlyd:

”§ 152. Hvis en familie med et eller flere børn under 18 år eller vordende forældre flytter fra én kommune til en anden kommune og fraflytningskommunen finder, at et eller flere børn eller de vordende forældre har behov for særlig støtte af hensyn til barnets eventuelle særlige behov for støtte efter fødslen, skal fraflytningskommunen underrette tilflytningskommunen herom.

Stk. 2. I forbindelse med en underretning efter stk. 1, skal fraflytningskommunen oversende nødvendigt sagsmateriale, herunder en opsummering af relevante vurderinger, som fraflytningskommunen har foretaget i sagen.”

Det fremgår hertil af vejledning nr. 3 til serviceoven², punkt 88, at

”[b]estemmelsen omfatter alle tilfælde, hvor der efter fraflytningskommunens vurdering er behov for foranstaltninger, herunder eventuelt foranstaltninger uden samtykke, således at tilflytningskommunen får mulighed for at sætte ind med hjælp til familien så tidligt som muligt. Underretningspligten omfatter alle oplysninger om forhold, der giver en formodning om, at familien har behov for særlig støtte. Såfremt fraflytningskommunen vurderer, at der er akut grund til at frygte for barnets sundhed eller udvikling, evt. efter fødslen for vordende forældre, er det vigtigt, at kommunen angiver dette i underretningen.

Den kommunalbestyrelse, der foretager en mellemkommunal underretning efter § 152, stk. 1, skal i forbindelse med den pågældende underretning også oversende nødvendigt sagsmateriale og en opsummering af relevante vurderinger, som fraflytningskommunen har foretaget, jf. § 152, stk. 2.”

Det fremgår videre af vejledning nr. 3 til serviceoven, punkt 88, at

”[t]ilflytningskommunen [...] ikke [er] forpligtet af de vurderinger, som fraflytningskommunen har foretaget, men vurderingerne skal indgå i oplysningen af sagen på linje med andre fagpersoners vurderinger, som måtte være i kommunens besiddelse.”

Fagpersoners underretningspligt

Serviceovens § 153 regulerer fagpersoners underretningspligt og har følgende ordlyd:

² Vejledning nr. 9142 af 26. februar 2019 om indsatser og særlig støtte til børn og unge og deres familier

”§ 153. Personer, der udøver offentlig tjeneste eller offentligt hverv³], skal underrette kommunalbestyrelsen, hvis de under udøvelsen af tjenesten eller hvervet får kendskab til eller grund til at antage, at et barn eller en ung under 18 år kan have behov for særlig støtte, at et barn umiddelbart efter fødslen kan få behov for særlig støtte på grund af de vordende forældres forhold, at et barn eller en ung under 18 år kan have behov for særlig støtte på grund af barnets eller den unges ulovlige skolefravær eller undladelse af at opfylde undervisningspligten, eller at et barn eller en ung under 18 år har været udsat for overgreb.

Stk. 2. Skoleledere på folkeskoler skal underrette kommunalbestyrelsen, når en elev har ulovligt skolefravær på 15 pct. eller derover inden for et kvartal.

[...].”

Det fremgår hertil af vejledning nr. 3 til serviceloven, punkt 68, at

”[...] underretningspligten omfatter alle de tilfælde, hvor en offentligt ansat får kendskab til eller grund til at antage, at et barn eller en ung har behov for særlig støtte. Dette kan eksempelvis være tilfælde, hvor barnet eller den unge:

- har vanskeligheder i forhold til de daglige omgivelser eksempelvis med at begå sig socialt eller i forhold til at fastholde sin skolegang, herunder i forhold til skoleskift, bortvisning, faglige præstationer m.v.,*
- undlader at opfylde undervisningspligten eller har et ulovligt skolefravær, som kan give anledning til at antage, at barnet eller den unge kan have behov for særlig støtte, herunder ved mistanke om ufrivilligt udenlandsophold (”genopdragelsesrejse”),*
- udsættes for psykisk eller fysisk overgreb, vanrøgt, omsorgssvigt eller nedværdigende behandling fra forældres eller andre opdrageres side,*
- lever under forhold, der bringer dets sundhed eller udvikling i fare,*
- lever under forhold, der på andre måder er utilfredsstillende eller*
- har behov for støtte på grund af nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne.*

Derudover gælder underretningspligten i alle tilfælde, hvor en offentligt ansat får kendskab til vordende forældre med vanskeligheder af en karakter, der giver grund til at antage, at barnet efter fødslen vil få behov for særlig støtte. Det kan eksempelvis være tilfælde, hvor:

- den ene eller begge vordende forældre er meget unge og har svært ved at tage vare på deres eget liv,*

³ Efter servicelovens § 153, stk. 3, er Social- og indenrigsministeren bemyndiget til at fastsætte regler om underretningspligt for andre grupper af personer, der under udøvelsen af deres erhverv får kendskab til forhold eller grund til at antage, at der foreligger forhold, som bevirker, at der kan være anledning til foranstaltninger efter serviceloven. Bemyndigelsesbestemmelsen er udnyttet ved bekendtgørelse nr. 1466 af 16. december 2010 om underretningspligt over for kommunen efter lov om social service.

- den ene eller begge vordende forældre er misbrugere eller psykisk syge,
- den ene eller begge vordende forældre af andre årsager har svært ved at tage vare på sig selv, og må formodes at have vanskeligt ved at drage tilstrækkelig omsorg for et barn.”

Det fremgår videre af punkt 68, at der

”[i] situationer, hvor man som fagperson får mistanke om, at et barn er udsat for psykisk eller fysisk vold, seksuelt misbrug eller anden alvorlig omsorgssvigt (f.eks. i forhold til hygiejne, ernæring, sygdomspleje eller andre basale forhold) bør der således altid straks ske en underretning til kommunens sociale myndigheder.”

Underretningspligt for personer, der virker inden for social- og sundhedsvæsenet

Serviceovens § 153 a regulerer praktiserende lægers og speciallægers underretningspligt samt underretningspligten for andre personer, der virker inden for social- og sundhedsvæsenet. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

*”§ 153 a. Praktiserende læger, speciallæger og andre, der virker inden for social- og sundhedsvæsenet, kan med samtykke fra forældremyndighedens indehaver videregive oplysninger om børn og unge under 18 år med nedsat synsfunktion til Kennedy Centret. Kennedy Centret kan med samtykke fra forældremyndighedens indehaver videregive disse oplysninger til social-, sundheds- og undervisningsmyndighederne.
[...]*”

Borgernes underretningspligt

Serviceovens § 154 regulerer borgernes underretningspligt og har følgende ordlyd:

§ 154. Den, der får kendskab til, at et barn eller en ung under 18 år fra forældres eller andre opdragers side udsættes for vanrøgt eller nedværdigende behandling eller lever under forhold, der bringer dets sundhed eller udvikling i fare, har pligt til at underrette kommunen.”

Det fremgår hertil af vejledning nr. 3 til serviceoven, punkt 78, at

”[e]nhver person, der får kendskab til, at et barn eller en ung under 18 år udsættes for vanrøgt eller andre forhold, som er til fare for dets udvikling og sundhed, herunder vold, mishandling, seksuelle overgreb, omskæring af piger m.v., har efter serviceovens § 154 en pligt til at underrette kommunen. Det kan bl.a. være i situationer, hvor borgeren bliver bekendt med, at barnet eller den unge udsættes for vold, mishandling eller seksuelle overgreb.”

2.3.2 *Kommunernes vurdering af underretningerne*

Kommunerne skal efter servicelovens § 155, stk. 1, vurdere underretningerne efter §§ 152-154 med henblik på at afklare, om barnet eller den unge har behov for særlig støtte. Det følger herefter af § 155, stk. 2, at kommunerne senest 24 timer efter modtagelsen af en underretning skal vurdere, om barnet eller den unges ”sundhed eller udvikling er i fare, og om der derfor er behov for at iværksætte akutte foranstaltninger over for barnet eller den unge”.

Når kommunerne modtager en underretning om et barn eller en ung, over for hvem kommunerne allerede har iværksat foranstaltninger, skal kommunerne genvurdere sagen, jf. servicelovens § 155 a, stk. 1. Genvurderingen skal tjene til at afklare, hvorvidt underretningen giver anledning til at revidere indsatsen, jf. vejledning nr. 3 til serviceloven, punkt 84.

Retsgrundlaget for kommunernes vurdering af underretningerne findes bl.a. i formålsbestemmelsen i servicelovens § 46, der har følgende ordlyd:

”§ 46. Formålet med at yde støtte til børn og unge, der har et særligt behov herfor, er at sikre, at disse børn og unge kan opnå de samme muligheder for personlig udvikling, sundhed og et selvstændigt voksenliv som deres jævnaldrende. Støtten skal ydes med henblik på at sikre barnets eller den unges bedste og skal have til formål at

- 1) sikre kontinuitet i opvæksten og et trygt omsorgsmiljø, der tilbyder nære og stabile relationer til voksne, bl.a. ved at understøtte barnets eller den unges familiemæssige relationer og øvrige netværk,*
- 2) sikre barnets eller den unges muligheder for personlig udvikling og opbygning af kompetencer til at indgå i sociale relationer og netværk,*
- 3) understøtte barnets eller den unges skolegang og mulighed for at gennemføre en uddannelse,*
- 4) fremme barnets eller den unges sundhed og trivsel og*
- 5) forberede barnet eller den unge til et selvstændigt voksenliv.*

Stk. 2. Støtten skal være tidlig og helhedsorienteret, så problemer så vidt muligt kan forebygges og afhjælpes i hjemmet eller i det nære miljø. Støtten skal i hvert enkelt tilfælde tilrettelægges på baggrund af en konkret vurdering af det enkelte barns eller den enkelte unges og familiens forhold.

Stk. 3. Støtten skal bygge på barnets eller den unges egne ressourcer, og barnets eller den unges synspunkter skal altid inddrages med passende vægt i overensstemmelse med alder og modenhed. Barnets eller den unges vanskeligheder skal så vidt muligt løses i samarbejde med familien og med dennes medvirken. Hvis dette ikke er muligt, skal foranstaltningens baggrund, formål og indhold tydeliggøres for forældremyndighedsindehaveren og for barnet eller den unge.”

Af vejledning nr. 3 til serviceloven, punkt 12, fremgår bl.a. følgende om formålsbestemmelsen:

”Formålsbestemmelsen lægger en overordnet ramme for lovens øvrige bestemmelser vedrørende særlig støtte til børn og unge, som skal fortolkes i lyset af lovens formål. I § 46, stk. 1, nr. 1-5, fremhæves en række opmærksomhedspunkter, som er centrale forhold i barnets eller den unges udvikling, og som skal være i fokus for indsatsen. Opmærksomhedspunkterne retter fokus på følgende forhold: Opvækstvilkår og nære, kontinuerlige omsorgsrelationer, personlig udfoldelse, skolegang, sundhed samt forberedelse til voksenlivet. De enkelte opmærksomhedspunkter er ligestillede, og skal tilsammen danne en fælles ramme for indsatsen og være fokuspunkter for kommunalbestyrelsernes tilrettelæggelse af indsatsen. De fem punkter afspejler de forhold, som efter serviceloven skal indgå, når der iværksættes en børnefaglig undersøgelse efter servicelovens § 50.”

Af punkt 13 fremgår det videre om servicelovens § 46, stk. 1, nr. 1, at

”[...] barnet eller den unge så vidt muligt skal sikres kontinuitet i opvæksten og mulighed for at vokse op i et trygt omsorgsmiljø, der tilbyder nære og stabile omsorgsrelationer. Det er i den forbindelse centralt, at de familiemæssige relationer understøttes under hensyn til, hvad der er barnets bedste, og at barnet eller den unge så vidt muligt bevarer et stabilt netværk i et eventuelt anbringelsesforløb. Der skal således lægges vægt på at give barnet eller den unge en stabil og god voksenkontakt. Det er vigtigt at den nødvendige kontinuitet i opvækstforløbet sikres, fordi brud i opvæksten, f.eks. gennem gentagne anbringelser, er en af de faktorer, der meget stærkt kan påvirke barnets eller den unges udviklingsbetingelser i en negativ retning.”

Af servicelovens vejledning nr. 3, punkt 79, fremgår det desuden, at underretningspligten bl.a. skal *”[...] ses i sammenhæng med kommunens pligt til at udarbejde en undersøgelse af barnets eller de unges forhold eller de vordende forældres situation efter § 50, når kommunen bliver bekendt med et barn, en ung eller vordende forældre, som kan have behov for særlig støtte”*. Ved vurderingerne vil der derfor desuden kunne indgå de hensyn, der er oplistet i servicelovens § 50, der har følgende ordlyd:

§ 50. Hvis det må antages, at et barn eller en ung trænger til særlig støtte, herunder på grund af nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne, skal kommunalbestyrelsen undersøge barnets eller den unges forhold. Undersøgelsen, der betegnes som en børnefaglig undersøgelse, gennemføres så vidt muligt i samarbejde med forældremyndighedsindehaveren og den unge, der er fyldt 15 år. Undersøgelsen skal gennemføres så skånsomt, som forholdene tillader, og må ikke være mere omfattende, end formålet tilsiger.

Stk. 2. Kommunalbestyrelsens undersøgelse, jf. stk. 1, skal anlægge en helhedsbetragtning, der, medmindre konkrete forhold betyder, at et eller flere af nedenstående numre ikke er relevante i forhold til det pågældende barn eller den unge, skal omfatte barnets eller den unges

- 1) udvikling og adfærd,*
 - 2) familieforhold,*
 - 3) skoleforhold,*
 - 4) sundhedsforhold,*
 - 5) fritidsforhold og venskaber og*
 - 6) andre relevante forhold.*
- [...]*”

I vejledning nr. 3 til serviceloven, punkt 184, er de seks ovenstående punkter uddybet på følgende måde:

”[...]

- 1) Barnets eller den unges udvikling og adfærd, herunder om barnets eller den unges udvikling og adfærd påvirkes på en uhensigtsmæssig måde, der kan danne grundlag for særlig støtte, samt hvilke ressourcer barnet eller den unge har til at overvinde dette. For at belyse barnets eller den unges udvikling og adfærd kan man bl.a. se på den kognitive, den sociale og den motoriske udvikling. Der kan i den forbindelse være behov for at afklare, om der er tale om en funktionsnedsættelse. [...]*
- 2) Familieforhold, herunder familiens og netværkets sammensætning, sociale og økonomiske forhold, forældrenes omsorgsevne og eventuelle problemer med misbrug eller helbred m.v. [...] Ved forældre med funktionsnedsættelse bør det indgå i vurderingen af familieforhold, om forældrene er eller kan blive tilstrækkeligt kompenserede i forhold til funktionsnedsættelsen... Det er også centralt at få afdækket barnets eller den unges relationer til søskende, forældre uden del i forældremyndigheden, bedsteforældre og andre personer fra netværket....*
- 3) Skoleforhold. [...] Undersøgelsen skal [...] afdække barnets skoleforhold, herunder hvordan barnet fungerer både fagligt og socialt, således at en eventuel foranstaltning kan tilrettelægges, så der tages højde for barnets eller den unges skoleforhold. Det er også vigtigt, at undersøgelsen afdækker, om barnet har et uacceptabelt højt skolefravær, da skolefravær kan være udtryk for, at barnet mistrives eller har problemer på andre områder.*
- 4) Sundhedsforhold. [...] Det kan f.eks. indgå, om barnets vækst og udvikling er alderssvarende, om barnet har gennemført de almindelige forebyggende helbredsundersøgelser i almen praksis og i skolen og vaccinationer, og om der f.eks. er misbrugsproblemer, om der er tegn på allergier, astma, overvægt eller andre problemer. Det afhænger af den konkrete situation, hvilke forhold der bør sættes fokus på, og om der skal gennemføres supplerende*

lægeundersøgelser. Punktet kan også være relevant i forhold til børn og unge med nedsat funktionsevne. [...]

- 5) *Fritidsforhold og venskaber. [...] Undersøgelsen skal [...] afdække barnets eller den unges aktuelle fritidsforhold og venskaber. I den forbindelse bør det overvejes, hvordan det kan gavne barnets eller den unges udvikling, hvis man i indsatsen fokuserer på at styrke fritidsforhold og venskaber.*
- 6) *Andre relevante forhold. Undersøgelsen skal dække alle de relevante forhold. Nummer 1-5 angiver ikke udtømmende, hvilke spørgsmål kommunen kan tage op i sin undersøgelse. Hvilke andre relevante forhold, der kan være tale om, vil afhænge af den konkrete sag, men her vil det ofte være relevant at inddrage det dagtilbud, som barnet evt. går i."*

2.4 Nærmere om udviklingen af Beslutningsstøtten

Den aktuelle model er udviklet ved brug af overvåget maskinlæring. Udviklingen er således foregået ved, at AU har udvalgt en række outcomemål⁴ (indikatorer), der er egnede til at identificere mistrivsel hos unge og børn, hvorefter modellen er trænet på data om disse outcomemål med henblik på at identificere fællestræk.

Modellen er udviklet ved brug af POST-LASSO-metoden, der er en anerkendt statistisk lineær metode, som sikrer målrettet udvælgelse af de mest nødvendige variable. POST-LASSO-metoden består overordnet set af to trin: Variabeludvælgelse og Estimering af modellen. I forbindelse med variabeludvælgelsen bliver systemet "straffet" for at have for mange variable. Som følge heraf udvælger det alene de variable, der er mest nødvendige for at nå et outcome. Variable med begrænset forklaringskraft bliver fravalgt for at sikre, at datagrundlaget ikke er større end nødvendigt. Metoden sikrer herved, at modellen alene baserer sig på de variable, som er mest udslagsgivende set fra et statistisk synspunkt.

Variabeludvælgelsen er sket på baggrund af pseudonymiseret registerdata fra Danmarks Statistik, herunder data fra alle danske underretningssager i perioden april 2014-2015. Baseret på disse data udvalgte modellens algoritme de ni⁵ variable, som havde den største forklaringskraft i forhold til de fastsatte outcomemål. Efterfølgende blev modellen estimeret, det vil sige, at vægtningen af de forskellige variable blev fastlagt. Vægtningen blev fastlagt på baggrund af samme grundlag som variabeludvælgelsen.

⁴ AU valgte at operationalisere "mistrivsel" til mindst et af følgende tre outcomemål: 1) Anbringelse uden for hjemmet, 2) De sociale myndigheder modtager en grov underretning og 3) Iværksættelse af en alvorlig § 52-foranstaltning.

⁵ Modellen udvalgte følgende ni variable: 1) Barnets alder, 2) Antal tidligere underretninger inden for de seneste 90 dage, 3) Antal tidligere underretninger inden for de seneste 180 dage, 4) Om underretningen vedrørte kriminalitet (hos barnet), 5) Om underretningen vedrørte overgreb eller vold mod barnet, 6) Om underretningen vedrørte forældres misbrug, 7) Antal af § 52-foranstaltninger inden for de seneste 180 dage, 8) Antal tidligere anbringelser inden for det seneste år, 9) Antal tidligere anbringelser inden for de seneste fem år.

AU har på baggrund af de erfaringer, som blev gjort i Pilot #1, valgt, at der skal udvikles en eller flere nye modeller, som skal træde i stedet for den aktuelle model. Modellerne vil stadig bestå af en statistisk algoritme udviklet ved overvåget maskinlæring, men AU har til forskel fra den aktuelle model valgt alene at operationalisere ”*mistrivsel*” til ét enkelt outcomemål⁶. Baseret på det tilgængelige registerdata skal modellerne herefter på ny beslutte, hvilke variable der har betydning for målet.

AU vil ved udviklingen anvende anerkendte statistiske metoder som f.eks. XGBoost og Random Forest, og modellerne vil i modsætning til den aktuelle lineære model således basere sig på beslutningstræer. Hvor Random Forest gør uafhængige beslutningstræer og prædikerer det endelige resultat på baggrund af gennemsnittet af de forskellige beslutningstræers prædiktionsresultater, består XGBoost af afhængige beslutningstræer, hvor hvert træ lærer af forkerte klassificeringer i det forudgående. Herved præciseres modellen løbende, indtil der er skabt et træ, der er klassificeret så rigtigt, som det er muligt.

I modsætning til Pilot #1 skal de nye modeller inddrage flere variable⁷. AU har valgt at øge antallet af variable med henblik på at gøre modellerne mere præcise samt for at give socialrådgiverne et mere fyldestgørende indblik i datagrundlaget og hermed styrke redskabets funktion som beslutningsstøtte. Variabeludvælgelsen vil ske på baggrund af registerdata fra Danmarks Statistik, herunder data fra alle danske underretningssager i perioden april 2014-2018. Således ønsker AU at træne modellerne med en væsentlig større mængde data, end hvad der var tilfældet i Pilot #1.

VIA gennemførte i løbet af 2017 et kvalitativt forstudie i samarbejde med fire kommuner, herunder Hjørring Kommune og Silkeborg Kommune, med henblik på at konkretisere den beslutningsproces, som Beslutningsstøtten skulle bistå med at skærpe. Både den aktuelle model og de fremtidige modeller er og vil desuden blive valideret forud for og under afprøvning i kommunerne, herunder ved gennemførelse af en række test med henblik på at sikre modellernes egnethed. AU har og vil derudover forsat verificere, at modellerne ikke giver anledning til prædiktionsresultater baseret på usaglige parametre som f.eks. etnicitet. Endelig følger VIA kommunernes anvendelse af Beslutningsstøtten løbende gennem interviews og observationer under afprøvningen.

⁶ AU valgte at operationalisere ”*mistrivsel*” til følgende outcomemål: 1) Anbringelse uden for hjemmet.

⁷ For en nærmere opregning af de registre og variabeltyper, som Beslutningsstøtten udvikles på baggrund af, og som derfor potentielt kan indgå i kommunernes anvendelse af Beslutningsstøtten under Pilot #2, se Bilag A.

3. DET DATABESKYTTELSESRETLIGE HJEMMELSGRUNDLAG

3.1 Retsgrundlag

3.1.1 Databeskyttelsesretlige regler

3.1.1.1 Behandlingshjemler

Når en dataansvarlig behandler personoplysninger, skal dette ske på et lovligt grundlag, hvilket betyder, at den dataansvarlige skal have behandlingshjemmel. De behandlingshjemler, som en dataansvarlig lovligt kan anvende, afhænger af typen af de personoplysninger, som den dataansvarlige ønsker at behandle, samt hvilket formål, der ligger til grund for behandlingen.

Det følger således f.eks. af databeskyttelsesforordningens⁸ artikel 6, stk. 1, litra e, smh. databeskyttelseslovens⁹ § 6, stk. 1, at behandling af *almindelige, ikke-følsomme personoplysninger*, er lovlig, hvis behandlingen er nødvendig for udførelsen af en opgave i samfundets interesse.

Det følger videre af databeskyttelseslovens § 10, stk. 1, at oplysninger som nævnt i databeskyttelsesforordningens artikel 9, stk. 1, (*følsomme personoplysninger*), og artikel 10 (*oplysninger om strafbare forhold*) bl.a. må blive behandlet, hvis dette alene sker med henblik på at udføre statistiske eller videnskabelige undersøgelser af væsentlig samfundsmæssig betydning, og hvis behandlingen er nødvendig af hensyn til udførelsen af undersøgelserne.

Endelig følger det af databeskyttelseslovens § 11, stk. 1, at offentlige myndigheder kan behandle oplysninger om personnumre med henblik på en entydig identifikation eller som journalnummer.

Før databeskyttelsesforordningens og databeskyttelseslovens ikrafttræden fandt persondataloven¹⁰ anvendelse, hvoraf der fulgte regler, som svarer til dem, der netop er skitseret ovenfor, jf. den dagældende persondatalovs § 6, stk. 1, nr. 5, § 10, stk. 1, samt § 11, stk. 1.

⁸ EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS FORORDNING (EU) 2016/679 af 27. april 2016 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger og om ophævelse af direktiv 95/46/EF (generel forordning om databeskyttelse) (EØS-relevant tekst)

⁹ Lov nr. 502 af 23. maj 2018 om supplerende bestemmelser til forordning om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger (databeskyttelsesloven)

¹⁰ Lov nr. 429 af 31. maj 2000 om behandling af personoplysninger

3.2 Vurdering

3.2.1 *VIA's og AU's hjemmelsgrundlag*

Formålet med VIA's og AU's behandling af personoplysningerne er, som der er redegjort for i punkt 2.1, at udvikle et beslutningsstøtteredskab, der kan skærpe beslutningsgrundlaget i kommunernes vurdering af underretninger om børns og unges mistrivsel. VIA's og AU's behandling af personoplysninger i forbindelse med projektet sker således alene med henblik på at udføre statistiske eller videnskabelige undersøgelser af væsentlig samfundsmæssig betydning.

VIA og AU har desuden vurderet, at de involverede oplysninger er nødvendige af hensyn til udførelsen af undersøgelserne. Hvis Beslutningsstøtten skal være effektiv og saglig, skal den udvikles, herunder trænes, med de samme data, som er tilgængelige for socialrådgiverne i kommunerne, herunder med en mængde, der er tilstrækkelig til at danne en repræsentativ og saglig algoritme. Validering af Beslutningsstøtten kræver desuden, at den afprøves på socialrådgivernes faktiske sagsbehandling, herunder på aktuelle underretningssager og de heri inkluderede personoplysninger, hvorfor denne del ligeledes vurderes nødvendig.

Behandling af personoplysninger i projektet vurderes derfor at finde sted med hjemmel i databeskyttelsesforordningens artikel 6, stk. 1, litra e, smh. databeskyttelseslovens § 6, stk. 1, og databeskyttelseslovens § 10, stk. 1, da behandlingen alene sker med henblik på at udføre statistiske eller videnskabelige undersøgelser af væsentlig samfundsmæssig betydning. Behandling af personnumre sker desuden med hjemmel i § 11, stk. 1, da disse oplysninger behandles med henblik på entydig identifikation.

For så vidt angår den behandling, der fandt sted før databeskyttelsesforordningens og databeskyttelseslovens ikrafttræden, behandlede VIA og AU oplysningerne med hjemmel i de tilsvarende bestemmelser i persondataloven, det vil sige med hjemmel i den dagældende persondatalovs § 6, stk. 1, nr. 5, § 10, stk. 1, samt § 11, stk. 1.

3.2.2 *Kommunernes hjemmelsgrundlag*

Når kommunerne behandler personoplysningerne via Beslutningsstøtten, sker dette med hjemmel i kommuners sædvanlige behandlingshjemler. Det har for spørgsmålet om kommunernes behandlingshjemmel således ikke nogen selvstændig betydning, hvilken it-løsning kommunerne bruger til behandlingen, herunder at kommunerne behandler oplysningerne ved brug af Beslutningsstøtten.

I det omfang kommunerne som led i projektet videregiver personoplysninger til VIA og AU, sker dette dog med hjemmel i databeskyttelsesforordningens artikel 6, stk. 1, litra e, samt databeskyttelseslovens §

10, stk. 1, idet videregivelsen er nødvendig for, at VIA og AU kan udføre en opgave i samfundets interesse og herunder kan udføre statistiske og videnskabelige undersøgelser af væsentlig samfundsmæssig betydning. Som netop redegjort for i punkt 3.2.1, er det nødvendigt for VIA's og AU's validering af Beslutningsstøttens egnethed, og herved for VIA's og AU's gennemførelse af videnskabelige og statistiske undersøgelser af væsentlig samfundsmæssig betydning, at Beslutningsstøtten afprøves på kommunernes faktiske sagsbehandling, herunder aktuelle underretningssager og de heri inkluderede personoplysninger. Videregivelse af personnumre sker desuden med hjemmel i databeskyttelseslovens § 11, stk. 1, hvorefter offentlige myndigheder må behandle oplysninger om personnumre. Kommunerne har således persondataretlig hjemmel til at deltage og herved videregive personoplysninger til VIA og AU.

Ovenstående betyder, at det f.eks. ikke kræver et databeskyttelsesretligt samtykke fra barnets forældre eller den unge til at behandle deres personoplysninger via Beslutningsstøtten, idet kommunerne (og VIA og AU) anvender andre behandlingshjemler.

3.2.3 Særligt om samkøring af personoplysninger

VIA og AU har, som det fremgår af punkt 2.4, endnu ikke færdigudviklet den version af Beslutningsstøtten, som skal afprøves i Pilot #2.

VIA og AU har dog oplyst, at redskabet muligvis vil blive udformet på en måde, som forudsætter, at Beslutningsstøtten ved beregningen af risikoscoren kan trække på data fra flere forskellige datasystemer inden for den samme forvaltning (kommune) og herved sammenkører oplysninger fra flere af kommunens systemer.

En sådan samkøring er lovlig, idet Beslutningsstøtten ikke vil få adgang til andre datasystemer og personoplysninger, end socialrådgiveren lovligt har adgang til og dermed har hjemmel til at behandle som led i sin sædvanlige sagsbehandling.

Det understreges, at både den aktuelle model og de fremtidige modeller alene består af en algoritme rensset for personoplysninger. Så snart modellerne er færdigudviklede i Danmarks Statistiks forskningsserver, udtager AU algoritmen. De personoplysninger, som algoritmen er udarbejdet på baggrund af, udtages derimod *ikke*. Derudover vil de data, som Beslutningsstøtten afprøves på, ikke blive lagret i modellerne. Personoplysninger fra Danmarks Statistik vil således ikke blive samkørt med kommunernes oplysninger, ligesom samkøring af personoplysninger på tværs af forvaltninger ikke vil finde sted.

4. KOMMUNERNES ANVENDELSE AF BESLUTNINGSTØTTEN

4.1 Retsgrundlag

4.1.1 *Overordnet om forvaltningsretlige krav til forvaltningens it-løsninger*

Udgangspunktet er, at kravene til myndigheders sagsbehandling og afgørelser, herunder de forvaltningsretlige og materielle regler, er teknologineutrale. Kravene gælder således, uanset om en sagsbehandling foregår manuelt eller digitalt (eksempelvis ved digitale selvbetjeningsløsninger). I lovgivningspraksis er det teknologineutrale udgangspunkt beskrevet på følgende måde (L140 fremsat den 19. februar 2015, FT 2014-15, punkt 4.2.6, i de almindelige bemærkninger):

”Det er den enkelte myndigheds ansvar, at myndighedens løsninger lever op til de forvaltningsretlige krav, som gælder, uanset hvorledes forvaltningsmyndigheden rent administrationsteknisk løser en opgave. De regler, som myndigheden skal overholde, gælder således stadig, når der indføres digital selvbetjening. Myndigheden har dette ansvar, selvom myndigheden har valgt en standardløsning, som viser sig utilstrækkelig. Dette gælder også, selvom leverandørerne af it-løsninger ikke selv udbyder en løsning, som kan opfylde kravene [...]”

Ved indførelsen af digitale sagsbehandlingsløsninger mv. skal myndighederne derfor overordnet sikre, at sådanne løsninger ikke indebærer risiko for ulovlige afgørelser eller indebærer væsentlige risici for manuelle fejl, forvanskning af relevante oplysninger eller retstab i øvrigt for det offentlige eller borgerne, jf. herved bl.a. senest ombudsmandens udtalelse om en kommunes digitale selvbetjeningsløsning, der ikke understøttede reglerne om partsrepræsentation.¹¹

Spørgsmålet om integrering af de materielle såvel som de forvaltningsretlige regler har i praksis givet anledning til vanskeligheder. Ombudsmanden har derfor opstillet en række krav til myndighedernes udvikling af digitale forvaltningsløsninger mv.

I ombudsmandens udtalelse om udviklingen af EFI fandt ombudsmanden det bl.a. utilfredsstillende, at han kunne konstatere, at en dækkende beskrivelse af, hvorledes de forvaltningsretlige krav ville blive overholdt i EFI, først blev tilvejebragt *efter*, at systemet delvis var sat i drift. Derudover anså ombudsmanden det for meget beklageligt, at Skatteministeriet måtte konstatere, at der ikke under udviklingen

¹¹ FOU nr. 2019-11

af det nye it-system syntes at have været løbende *dokumentation* mv. af systemets overholdelse af de grundlæggende forvaltningsretlige krav.¹²

Ombudsmanden udtalte endvidere følgende:

”På det mere generelle plan illustrerer forløbet omkring EFI efter min opfattelse, hvor kompleks en proces der kan være tale om, når der skal udvikles nye IT-systemer til det offentlige, og hvilke krav der må stilles til den måde, arbejdet tilrettelægges på. En for-svarlig tilrettelæggelse forudsætter således efter min opfattelse bl.a., at man fra starten skaber sig et overblik over de sagstyper og processer, som det nye IT-system skal omfatte, at man gør sig klart, hvilke formelle og materielle regler der gælder for behandlingen af de pågældende sager, og at man er meget omhyggelig med at tage stilling til, hvorledes det nye IT-system konkret skal udformes for at kunne overholde disse regler i de forskellige forløb, som sagerne kan tænkes at ville få.

I den forbindelse vil det i reglen være helt nødvendigt, at den relevante juridiske ekspertise er til rådighed i alle væsentlige faser af forløbet, f.eks. ved udarbejdelse af kravspecifikationen og design og ved gennemførelse af tests mv. Det er således myndighedernes eget ansvar, at de IT-systemer, som de køber, opfylder de forvaltningsretlige krav. Dette gælder uanset, om der er tale om standardløsninger eller løsninger, der er udviklet specielt til en bestemt opgave hos en eller flere myndigheder.”

Der henvises endvidere til ombudsmandens notat af 2. juli 2018 om forvaltningsretlige udfordringer til det offentliges it-løsninger (side 11 ff.).

Justitsministeriet har på baggrund heraf i notat af 18. november 2015 bl.a. anført, at for at udvikle en it-løsning, som understøtter de forvaltningsretlige krav og kravene i anden relevant lovgivning, er det afgørende, at man fra starten skaber sig et meget præcist overblik over de regler og processer, som et digitalt sagsbehandlingssystem skal understøtte. Man må således gøre sig klart, hvilke formelle og materielle regler der gælder for behandlingen af de pågældende sager, og være meget omhyggelig med at sikre, at systemet udformes, så disse regler kan overholdes i alle de forskellige forløb, som sagerne kan tænkes at ville få. Dette er også lagt til grund i vejledning nr. 9590 af 12. juli 2018 om digitaliseringsklar lovgivning, punkt 4.2, og i den juridiske litteratur.¹³

¹² FOU nr. 2014-24.

¹³ Hanne Marie Motzfeldt og Azad Taheri Abkenar, Digital forvaltning, 2019, side 81 ff.

Hanne Marie Motzfeldt behandler i ”*EFI og rammerne for udvikling af digital forvaltning*” i Festskrift til Steen Schaumburg Müller, side 357 ff., spørgsmålet om myndighedernes forpligtelser i samspil med den private it-leverandør ved anskaffelse og udvikling af digitale forvaltningssystemer. Forfatteren anfører bl.a.:

”Dertil kommer, at myndighederne skal kunne >>stå inde for<< sagsbehandling og afgørelse. Dette synes at have vidtgående følger for udvikling af forvaltningens anden generations IT-systemer. En forudsætning for, at en forvaltningsmyndighed kan stå inde for et IT-systems sagsbehandling og beslutninger er indsigt i og viden om systemet. ... Det må derfor kræves, at myndighederne har en præcis, detaljeret og validerbar dokumentation af systemets funktionalitet. Har myndighederne ikke adgang til en sådan validerbar dokumentation, er det vanskeligt at se, hvordan myndigheden kan leve op til de krav, Folketingets Ombudsmand skitserer i FOB 2013-9.”

Ud over kravet om dokumentation for reglernes implementering i systemet fører ovennævnte principper bl.a. til, at hvis myndigheden er bekendt med eller har konkret og underbygget mistanke om, at anvendelse af et it-system direkte eller indirekte fører til, at myndigheden handler ulovligt over for borgerne, må myndigheden enten undlade at anvende systemet eller sørge for, at eventuelle fejl afhjælpes manuelt, inden de får konsekvenser for borgerne. Konstateres det f.eks., at et it-systems fuld- eller semiautomatiske funktioner fører til, at der træffes ulovlige forvaltningsafgørelser over for borgerne, skal myndigheden straks rette fejlene i systemet eller manuelt afhjælpe disse, inden de påvirker borgerne, eller undlade at anvende den pågældende del af systemet, indtil fejlene er rettet. Tilsvarende gælder, hvis systemet ulovligt iværksætter tvangsskridt eller f.eks. yder forkert eller misvisende vejledning om borgernes retsstilling. Ombudsmanden har senest i FOU 2019.17 udtalt, at det var overordentligt uheldigt, at et it-system, der indebar, at SKAT ikke kunne opkræve renter i mere end to år, overhovedet blev sat i drift. Ombudsmandens havde dog ikke grundlag for at antage, at SKAT kendte til problemet, før systemet blev sat i drift.

Hvis et it-system omvendt begår fejl, der alene har ordensmæssig betydning eller påvirker myndighedens ressourceanvendelse, eller fejl, som kan afhjælpes, inden de fører til ulovlige afgørelser eller øvrige ulovlige skridt over for borgerne, fører dette ikke til, at myndigheden skal undlade at anvende systemet. Sidstnævnte type af fejl indebærer dog en generel risiko for, at der i hyppigere omfang end i øvrigt opstår (manuelle) fejl. Disse fejl ved systemerne skal derfor rettes snarest muligt.

Det betyder bl.a., at hvis der under test og afprøvning af et system konstateres væsentlige fejl og mangler, eller de er betydelige og af meget væsentligt omfang, må myndigheden i almindelighed sørge for, at systemet – inden idriftsættelse – underkastes en nærmere afprøvning og vurdering af, om myndigheden

handler lovligt, når de pågældende funktioner anvendes. Herudover må der løbende foretages en overvågning af, om der konstateres fejl i funktionerne, og myndigheden skal effektivt rette disse fejl, afhjælpe dem manuelt eller suspendere de relevante processer eller funktionaliteter.

4.1.2 *Legalitetsprincippet*

Forvaltningsmyndighederne er i al deres virksomhed – det vil sige både i deres retlige og faktiske forvaltningsvirksomhed – underlagt lovgivningsmagten og skal agere i overensstemmelse med gældende ret. Forvaltningen er således underlagt et legalitetsprincip. Princippet kan bl.a. udledes af grundlovens § 3.

Princippet indebærer for det første, at forvaltningsmyndigheder er underlagt den formelle lovs princip, hvilket betyder, at myndigheder ikke må handle i strid med gældende ret, herunder love og anordninger udstedt med hjemmel heri samt retspraksis, retssædvane, almindelige retsgrundsætninger eller forholdets natur.¹⁴ Heri ligger, at lovene i den retlige trinfølge går forud for administrative afgørelser, og at alt, hvad der er vedtaget ved lov, kun kan ændres ved lov.

Princippet indebærer for det andet, at myndigheder er underlagt et hjemmelskrav (den materielle lovs princip), hvorefter myndigheder ikke må handle uden hjemmel i lovgivningen.¹⁵ En myndighed skal således kunne henvise til en lov eller en retsregel på lovniveau som grundlag for en beslutning eller en aktivitet. Hvilke krav, der stilles til hjemlens styrke, afhænger navnlig af intensiteten af indgrebet, herunder hvor direkte og indgribende en aktivitet eller beslutning er i forhold til borgerne. Det kræver f.eks. ikke en sikker og klar hjemmel at afgøre forvaltningens interne organisation og styring, herunder hvordan de opgaver, som myndigheden ved lov er pålagt, skal udføres. Bemyndigelsen til at træffe disse beslutninger kan findes forudsætningsvist i den lov eller anordning, hvorefter myndighederne opretter eller bliver pålagt opgaver. Det er på denne baggrund i den juridiske litteratur antaget, at det som udgangspunkt ikke kræver hjemmel i lov at tage en sagsbehandlende teknologi i anvendelse.¹⁶ Modsat vil det kræve sikker hjemmel at gøre vidtgående indgreb i borgernes forhold, herunder f.eks. at træffe afgørelse om anbringelse af et barn mv.¹⁷

¹⁴ Niels Fenger, Forvaltningsret (2018), side 299 og 304

¹⁵ Karsten Revsbech m.fl., Forvaltningsret. Almindelige emner, 6. udgave, 2016, side 150, og Niels Fenger, Forvaltningsret (2018), side 299

¹⁶ Niels Fenger, Forvaltningsret (2018), side 626, og Hanne Marie Motzfeldt og Azad Taheri Abkenar, Digital Forvaltning (2019), side 76

¹⁷ Karsten Revsbech m.fl., Forvaltningsret. Almindelige emner, 6. udgave, 2016, side 176, og Niels Fenger, Forvaltningsret (2018), side 311

4.1.3 *Grundsætningen om saglig forvaltning*

Forvaltningsmyndigheder er i relation til al deres virksomhed desuden forpligtede til at iagttage grundsætningen om saglig forvaltning – også kaldet magtfordrejningsgrundsætningen. Grundsætningen kan anses som en naturlig forlængelse af legalitetsprincippet og betyder konkret, at de formål, hensyn eller interesser, der søges varetaget ved en given afgørelse eller beslutning, skal være lovlige og relevante, samt at myndighederne er forpligtede til at varetage alle saglige hensyn i deres vurdering. Grundsætningen har især relevans, fordi visse bestemmelser i lovgivningen forudsætter, at myndigheden ved sin forvaltning udøver et skøn.

Når det skal vurderes, om et hensyn er sagligt, er det afgørende at fastlægge den relevante lovs formål. Formålet kommer til udtryk i formålparagraffer, lovens indhold i øvrigt, forarbejder og specialitetsprincipperne. Findes det omstridte hensyn at være uforeneligt med lovens formål, er inddragelsen af hensynet usaglig.

En udtømmende opregning af saglige og usaglige hensyn kan ikke foretages, da spørgsmålet herom vil afhænge af, i hvilken sammenhæng det forekommer, herunder det aktuelle ressortområde, de anvendte love og forarbejderne hertil, relevant praksis på området og sagens konkrete omstændigheder i øvrigt.

4.1.4 *Lighedsgrundsætningen*

Der gælder i dansk forvaltningsret en almindelig lighedsgrundsætning om, at forvaltningsmyndigheder skal behandle lige forhold lige. Grundsætningen betyder, at forvaltningsmyndigheder i alle aspekter af sin forvaltning skal sikre, at sammenlignelige tilfælde behandles ens, og at myndighederne derfor træffer de samme afgørelser og beslutninger i forhold til tilfælde, der i det væsentligste må anses for lige.

Dette indebærer bl.a., at forvaltningen i sammenlignelige sager skal inddrage samme saglige kriterier og foretage en ensartet afvejning af disse, så der sikres en konsekvent og ensartet forvaltningsvirksomhed. Kan en myndighed ikke dokumentere en saglig grund til at gøre forskel på to sager, er der en formodning for, at myndigheden har handlet i strid med den almindelige lighedsgrundsætning.¹⁸ Grundsætningens betydning i det enkelte tilfælde afhænger således af, om de hensyn, hvorefter der kan blive tale om forskelsbehandling, er sagligt relevante i forhold til den afgørelse, som skal træffes, og grundsætningen har herved nær sammenhæng med kravet om saglig forvaltning (magtfordrejningslæren).¹⁹

¹⁸ UfR 2000.1969 H og Steen Bønsing, Almindelig forvaltningsret, 4. udgave, 2018, side 329-330

¹⁹ Karsten Revsbech m.fl., Forvaltningsret. Almindelige emner, 6. udgave, 2016, side 255 f.

Lighedsgrundsætningen får herved først betydning, når der foreligger et grundlag, som et konkret tilfælde kan holdes op imod, herunder et fortilfælde i form af en konkret forvaltningsafgørelse, interne regler, der udledes af forvaltningens praksis, eller som fremgår af skrevne regelsæt.

Forvaltningen er ligeledes underlagt et sæt af specielle lighedsgrundsætninger, hvorefter en række specifikke forhold som udgangspunkt hverken må tillægges positiv eller negativ vægt. Der gælder således en formodning for, at f.eks. køn, etnisk oprindelse, politisk overbevisning mv. ikke må tillægges betydning for forskellig behandling af sager.²⁰

4.1.5 Grundsatningen om pligtmæssigt skøn

Forvaltningsmyndigheder har som udgangspunkt pligt til at foretage en konkret afvejning af saglige og relevante hensyn, hvor forvaltningen er overladt et skøn. Dette betegnes som grundsætningen om pligtmæssigt skøn – også karakteriseret som et forbud mod at sætte skøn under regel.

Grundsætningen bygger på det ræsonnement, at lovgivningsmagten i de tilfælde, hvor denne ikke har fastsat udtømmende eller entydige regler, har til hensigt, at forvaltningen skal foretage et konkret skøn. Dette med henblik på at sikre, at lovgivningsmagtens intentioner i hvert konkret tilfælde virkeliggøres, samt for at undgå urimelige afgørelser, og at forvaltningen tager hensyn til den enkelte borgers individuelle situation. Omvendt taler især hensynet til forudsigelighed for at opstille interne regler. Lighedsgrundsætningens krav om, at det lige skal behandles lige, er også et argument for en ensartet praksis. Derudover er det administrativt lettere og mere effektivt at træffe afgørelse efter præcise retningslinjer end konkret at inddrage og afveje en række forskellige forhold og hensyn mod hinanden.

Grundsætningen om forbud mod skøn under regel er anerkendt i bl.a. rets- og ombudsmandspraksis, jf. f.eks. UfR 2008.2195 H og FOB 2013-20. Det følger samtidig af især retspraksis, at både begrænsnings- og afskæringsregler under visse omstændigheder ikke er i strid med grundsætningen om skøn under regel.

I UfR 1993.307 H var der tale om tildeling af et begrænset antal hyrevognsbevillinger (112) til et stort antal ansøgere (724). Af lovgivningen (en bekendtgørelse) fremgik det, at bevillingen skulle gives den efter *"kommunalbestyrelsens skøn bedst kvalificerede ansøger"*, og at kommunalbestyrelsen ved sit skøn bl.a. skulle lægge vægt på ansøgerens erfaring som chauffør eller vognmand med erhvervsmæssig personbefordring. For ansøgerne blev der stillet et krav om, at ansøgeren skulle have indkørt mindst 220.000 kr. det forudgående år for den første vogn. Derudover blev der lagt vægt på anciennitet ved fordelingen af bevillingerne. En ansøger havde lige akkurat ikke indkørt 220.000 kr., men kun 219.790 kr., og blev

²⁰ Niels Fenger, Forvaltningsret (2018), side 347, og Steen Bønsing, Almindelig forvaltningsret, 4. udgave, 2018, side 330

derfor frasorteret. Der var ikke tale om et krav, der var meget vanskeligt at opfylde, idet det gennemsnitligt indkørte beløb pr. vogn var på 355.000 kr. i det forudgående år. Denne interne regel fandt Højesteret lovlig. I præmisserne fremhævede Højesteret hensynet til forudberegnelighed ved at bemærke, at der var tale om offentliggjorte retningslinjer, ligesom Højesteret anførte, at årligt indkørte beløb og anciennitet var saglige og rimelige kriterier for ansøgernes erfaring og kvalifikationer i øvrigt. Det blev også tillagt betydning, at der med det store antal ansøgere blev foretaget en »første frasortering« uden en nærmere individuel bedømmelse af den enkeltes forhold.

I UfR 2009.2405 H, der angik afskedigelse af en overenskomstansat jurist med henvisning til en intern regel om afskedigelse ved opnåelse af en bestemt alder, fastslog Højesteret, at reglen var sagligt begrundet, og da der ikke var nogen dispensationsmulighed, skulle der ikke udøves et konkret skøn ved afskedigelsen. Den var derfor ikke i strid med »et forvaltningsretligt krav om pligtmæssigt skøn«.

Det er således ikke alle interne regler, som er uforenelige med grundsætningen om pligtmæssigt skøn, og grundsætningen er f.eks. ikke til hinder for, at der anvendes interne formodningsregler og lignende som et vejledende udgangspunkt for skønnet. Dette når blot myndigheden i det enkelte tilfælde overvejer, om den interne regel skal anvendes, og den relevante lovgivning, herunder forarbejder, i øvrigt ikke giver anledning til et andet holdepunkt.²¹ Derudover kan begrænsnings- og afskæringsregler, som det fremgår, til en vis grænse anvendes, hvor der er et behov for ensartet og forudsigelig behandling af borgerne, det vil sige af ligheds- og forventningshensyn.²² Der bør dog udøves et konkret skøn, hvis der er tale om et indgreb, som er meget indgribende over for den enkelte borger.²³

4.1.6 Proportionalitetsprincippet

Forvaltningsmyndigheder skal i tillæg til at have et hjemmelsgrundlag og iagttage saglighed sikre, at deres indgreb ikke er videregående end formålet tilsiger. Forvaltningsmyndigheders retlige og faktiske forvaltningsvirksomhed er med andre ord begrænset af et proportionalitetsprincip.

Et indgreb er proportionalt, når det er:

²¹ Karsten Revsbech m.fl., Forvaltningsret. Almindelige emner, 6. udgave, 2016, side 281, og Niels Fenger, Forvaltningsret (2018), side 368

²² Karsten Revsbech m.fl., Forvaltningsret. Almindelige emner, 6. udgave, 2016, side 274 f. og 279, og Niels Fenger, Forvaltningsret (2018), side 368

²³ Niels Fenger, Forvaltningsret (2018), side 368

1. Nødvendigt, hvilket betyder, at forvaltningsmyndigheden skal vælge den mindst indgribende foranstaltning, hvis forvaltningen har valg mellem flere handlinger for at opnå det ønskede resultat.
2. Rimeligt, hvori ligger et krav om forholdsmæssighed, hvorefter et indgreb kun må gennemføres, hvis det står i rimeligt forhold til det mål, der forfølges.
3. Egnet, hvorefter et indgreb skal være egnet som middel til at opfylde sit formål.

4.2 Vurdering

4.2.1 *Er kommunernes deltagelse i projektet, herunder anvendelse af Beslutningsstøtten i deres sagsbehandling, i overensstemmelse med forvaltningsretten?*

4.2.1.1 *Legalitetsprincippet*

Kommunerne er ved lov henlagt kompetence til at håndtere underretninger om børns og unges mistrivsel. Hvordan kommunerne vælger at indrette deres organisation og tilrettelægge sagsgange inden for dette sagsområde, herunder om de ønsker at anvende et beslutningsstøtteredskab i sagsbehandlingen, er her efter op til den enkelte kommune. Bemyndigelsen til at træffe sådanne beslutninger følger forudsætningsvist af hjemlen, der henlægger kommunerne kompetencen til at administrere det pågældende sagsområde. Det kræver således ikke særskilt hjemmel for kommunerne at tage Beslutningsstøtten i brug.

Uanset, at kommunerne har hjemmel til at anvende Beslutningsstøtten, er kommunernes anvendelse af Beslutningsstøtten betinget af, at relevante forvaltningsretlige regler, grundsætninger og principper iagttages. Disse spørgsmål er behandlet i det følgende.

4.2.1.2 *Saglighed i forvaltningen (magtfordrejningslæren) og lighedsgroundsætningen*

Beslutningsstøtten er som redegjort for i punkt 2.2 og 2.4 et statistisk redskab, der på baggrund af historiske data beregner den statistiske sandsynlighed for, at et barn eller en ung mistrives. Ved anvendelse af Beslutningsstøtten inddrages således alene variable, der er vurderet at have statistisk værdi og herved hensyn, som almindeligvis har vist sig at have betydning for vurderingen af, hvorvidt et barn eller en ung mistrives.

Saglighedskriteriet betyder, som redegjort for i punkt 4.1.3, imidlertid, at kommunerne alene må inddrage lovlige og relevante hensyn, når de vurderer indkomne underretninger om børns og unges mistrivsel. Kriteriet indeholder derudover en forpligtelse til at inddrage alle saglige hensyn i vurderingen.

Spørgsmålet om, hvilke hensyn, der vil være relevante at inddrage, og herved hvilke hensyn Beslutningsstøtten kan basere sig på, afhænger af den socialretlige lovgivning, der ligger til grund for kommunernes varetagelse af underretningerne, relevant praksis på området og sagens konkrete omstændigheder i øvrigt. Den socialretlige lovgivning mv., som ligger til grund for underretningerne og kommunernes vurdering heraf, er der redegjort for i punkt 2.3.

I det følgende vil de udvalgte variable fra henholdsvis Pilot #1 og Pilot #2 derfor blive sammenholdt med den socialretlige lovgivning, som finder anvendelse i underretningssagerne, herunder servicelovens §§ 46, 50 samt 152-155a.

Pilot #1

I Pilot #1 inddrog Beslutningsstøtten følgende ni variable ved udregningen af risikoscoren:

1. Barnets alder
2. Antal tidligere underretninger inden for de seneste 90 dage
3. Antal tidligere underretninger inden for de seneste 180 dage
4. Om nærværende underretning vedr. kriminalitet (hos barnet)
5. Om nærværende underretning vedr. overgreb eller vold mod barnet
6. Om nærværende underretning vedr. forældres misbrug
7. Antal af § 52-foranstaltninger inden for de seneste 180 dage
8. Antal tidligere anbringelser inden for det seneste år
9. Antal tidligere anbringelser inden for de seneste 5 år

Alle ni variable baserer sig på hensyn, der er indeholdt i servicelovens bestemmelser, og alle ni variable må derfor anses for saglige. Således kan hensynet til tidligere underretninger og tidligere iværksatte foranstaltninger (variabel 2, 3, 7, 8 og 9) udledes af bl.a. den tværkommunale underretningspligt efter servicelovens § 152, genvurderingen efter § 155 a samt i formålsbestemmelsen § 46, stk. 1, nr. 1, herunder vejledningens punkt 13. Hensynet til ”*overgreb eller vold mod barnet*” (variabel 5) fremgår bl.a. af fagpersoners underretningspligt efter servicelovens § 153, herunder vejledningens punkt 68, og borgernes underretningspligt efter § 154, herunder vejledningens punkt 78. Hensynet til ”*forældrenes misbrug*” (variabel 6) kan bl.a. udledes af servicelovens § 153, herunder vejledningens punkt 68, og § 50 stk. 2, nr. 2, herunder vejledningens punkt 184. ”*Kriminalitet (hos barnet)*” (variabel 4) må desuden anses som et sagligt hensyn, idet dette hensyn bl.a. relaterer sig til barnets eller den unges adfærd, jf. servicelovens § 50, stk. 2, nr. 1, herunder vejledningens punkt 184. Variablen ”*barnets alder*” (variabel 1) er desuden et sagligt hensyn, idet formålet med at yde støtte til barnet eller den unge netop er at sikre, at barnet/den unge kan opnå samme muligheder for personlig udvikling, sundhed og et selvstændigt voksenliv som deres *jævnaldrende*, jf. servicelovens § 46, stk. 1. Ved vurderingen af om en adfærd eller andre omstændigheder

må karakteriseres som mistriivsel, vil barnets eller den unges alder således kunne tillægges vægt. Alder udgør herved et element i socialrådgivernes vurdering af underretningen.

At risikoscoren skal indgå i kommunernes skønsudøvelse som et af flere elementer, og at Beslutningsstøtten ikke anvendes til at træffe fuldautomatiske afgørelser i borgernes sager, indebærer desuden, at der ikke kan stilles krav om, at der ved udregning af scoren skal inddrages alle hensyn, som kan udledes af sociallovgivningen. Den enkelte kommune skal således fortsat sikre, at der i relevant omfang foretages en vurdering, og at alle relevante hensyn for den konkrete sag inddrages og tillægges den rette vægt.

Pilot #2

I Pilot #2 påtænker AU at lade Beslutningsstøtten inddrage flere variable ved udregning af risikoscoren. AU har dog endnu ikke taget stilling til, hvilke af disse variable, der vil indgå ved udregningen af risikoscoren, idet algoritmen endnu ikke er færdigudviklet. I Bilag A er oplistet alle de variable, der potentielt kan komme til at indgå i udregningen af risikoscoren og herved kommunernes vurdering af underretningssagerne.

Alle variable oplistet i Bilag A baserer sig på hensyn, der er indeholdt i servicelovens bestemmelser, og alle variable må derfor anses for saglige. Det er således ubetænkeligt at slutte, at alle de variable, som er oplistet under ”*Register 1: BUU (Børn og unge – underretninger)*” i Bilag A er saglige, idet alle disse hensyn kan udledes af servicelovens §§ 46, 50 og 152-155a, herunder de relevante punkter i vejledningen. Det samme gælder for alle variable listet under ”*Register 3: BUFO (Børn og unge forebyggende foranstaltninger)*”, ”*Register 4: BUAH (Børn og unge anbragte hændelsesregister)*” samt ”*Register 6: FLYT (Flytninger i Danmark)*”. Alle variable i ”*Register 2: BEF (Befolkningen)*” er også saglige. Således kan f.eks. forældres civilstand sige noget om barnets eller den unges familieforhold og udgør derfor også et sagligt hensyn, jf. bl.a. servicelovens § 46, stk. 1, nr. 1, herunder vejledningens punkt 13, og § 50, stk. 2, nr. 2, herunder vejledningens punkt 184. Det samme gælder for variabelen forældremarkering, der dækker over, om barnet eller den unge bor hos begge sine forældre eller en enlig forælder, samt om denne bor med en ny partner. De variable, der er indeholdt i ”*Register 5: DOD (Døde i Danmark)*”, er tillige saglige. Det forhold, at barnets eller den unges forældre eller andre familiemedlemmer er afgået ved døden, udgør således ligeledes et sagligt hensyn i vurderingen af underretninger, jf. bl.a. servicelovens § 46, stk. 1, nr. 1, herunder vejledningens punkt 13, samt § 50, stk. 2, nr. 2, herunder vejledningens punkt 184, hvorefter ”[f]amilieforhold, herunder familiens og netværkets sammensætning, sociale og økonomiske forhold, forældrenes omsorgsevne og eventuelle problemer med misbrug eller helbred m.v.” netop er et af de forhold, der vil være genstand for undersøgelse. Det bemærkes, at oplysninger om fødselsdato alene benyttes til at fastsætte barnets eller den unges alder. Alder er som angivet under gennemgangen af Pilot #1-variablene et sagligt hensyn.

Også i Pilot #2 betyder det forhold, at risikoscoren skal indgå i kommunernes skønsudøvelse som et af flere elementer, og at Beslutningsstøtten ikke bruges til at træffe fuldautomatiske afgørelser, at der ikke stilles krav om, at der ved udregning af scoren skal inddrages alle hensyn, som kan udledes af sociallovgivningen. Den enkelte kommune skal således fortsat sikre, at der i relevant omfang foretages en vurdering, og at alle relevante hensyn for den konkrete sag inddrages og tillægges den rette vægt.

Sammenfatning

Sammenfattende er det således vores vurdering, at Beslutningsstøtten inddrager saglige variable, og at kommunernes anvendelse af Beslutningsstøtten derfor er i overensstemmelse med grundsætningen om saglighed i forvaltningen. Der er således alene inddraget og vil fortsat alene blive inddraget hensyn repræsenteret i den socialretlige lovgivning mv. Beslutningsstøttens saglighed styrkes videre af, at Beslutningsstøtten bygger på en statistisk algoritme og ikke kan udvikle sig på baggrund af inputdata fra dens anvendelse i praksis. Der er derfor ikke en risiko for, at Beslutningsstøtten automatisk inddrager uvedkommende eller i øvrigt usaglige variable. VIA og AU har verificeret – og vil desuden fortsat verificere, at Beslutningsstøtten ikke giver anledning til prædiktioner baseret på usaglige variable såsom etnicitet.

Særligt om lighedsgrundsætningen

Kommunernes anvendelse af Beslutningsstøtten vil desuden være i overensstemmelse med den almindelige lighedsgrundsætning, hvis kommunerne anvender Beslutningsstøtten på samme vis i alle sammenlignelige underretningsager, herunder tillægger det statistiske element ensartet vægt i den endelige socialfaglige vurdering. Vælger kommunerne at fravige dette udgangspunkt, må de have en saglig grund hertil. I forhold til de specielle lighedsgrundsætninger bemærkes det i tråd med det tidligere anførte, at AU og VIA har verificeret og fortsat vil verificere, at Beslutningsstøtten ikke forskelsbehandler på baggrund af usaglige variable.

Det bemærkes, at Beslutningsstøtten netop er udviklet for at fremme saglighed og ensartethed, herunder for at kvalificere socialrådgiverens beslutningsgrundlag, da underretningerne ofte indeholder få oplysninger, og det kan derfor være vanskeligt at vurdere barnets reelle udsathed inden for den givne tidsramme.

Det skal afslutningsvist fremhæves, at Beslutningsstøtten, uanset om VIA og AU ændrer på, hvilke hensyn der skal inddrages ved udregning af scoren, fortsat vil opfylde grundsætningerne om saglighed og lighed, hvis Beslutningsstøtten overholder de forudsætninger, som er gennemgået ovenfor. Dette betyder konkret, at de hensyn, der inddrages til udregningen af risikoscoren, skal være saglige efter den relevante socialretlige lovgivning, og at VIA og AU skal sikre, at Beslutningsstøtten ikke giver anledning til prædiktioner på baggrund af ulovlige hensyn. Det er desuden en forudsætning, at Beslutningsstøtten fortsat

indgår som et understøttende element i sagsbehandlingen, og at redskabet ikke bruges til at træffe fuldautomatiske forvaltningsretlige afgørelser. Beslutningsstøtten skal desuden fortsat anvendes på en ensartet måde i sammenlignelige sager.

4.2.1.3 *Grundsætningen om pligtmæssigt skøn og proportionalitetsprincippet*

Ved vurderingen af, om kommunernes anvendelse af Beslutningsstøtten er i overensstemmelse med grundsætningen om pligtmæssigt skøn og princippet om proportionalitet, må det også tillægges afgørende betydning, at Beslutningsstøtten ikke anvendes til at træffe fuldautomatiske afgørelser.

Når kommunerne anvender Beslutningsstøtten, er der således ikke tale om en egentlig begrænsning eller indskrænkning af skønnet, idet Beslutningsstøtten statistiske prædiktion blot udgør et element i skønnet. Beslutningsstøtten fordrer tværtimod, at den enkelte kommune foretager en konkret vurdering baseret på alle relevante og saglige hensyn, så der tages hensyn til det enkelte barn eller den enkelte unges individuelle situation. Det forhold, at Beslutningsstøtten skaber en indikation som et af flere vejledende punkter for skønnet, er således ikke i strid med kommunernes forpligtelse til at foretage et konkret skøn. Den enkelte kommune skal i hvert enkelt tilfælde tage højde for de øvrige omstændigheder i sagen.

Desuden medfører det forhold, at Beslutningsstøtten ikke træffer en fuldautomatisk afgørelse, og herved ikke direkte påvirker borgernes retsforhold, at kommunernes anvendelse af Beslutningsstøtten ikke rejser betænkeligheder i forhold til proportionalitetsprincippet.

5. **KRAV TIL BESLUTNINGSSTØTTENS IMPLEMENTERING**

5.1 **Retsgrundlag**

5.1.1 *Journaliseringspligt*

Det følger af offentlighedslovens²⁴ § 15, at offentlige myndigheder er underlagt en pligt til at foretage journalisering. Bestemmelsen fastsætter, at dokumenter, der er modtaget eller afsendt af en forvaltningsmyndighed som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med forvaltningsmyndighedens virksomhed, skal journaliseres, i det omfang dokumentet har betydning for en sag eller sagsbehandlingen i øvrigt. Det samme gælder interne dokumenter, der foreligger i endelig form. Hvis et dokument har været tillagt faktisk betydning i forbindelse med behandlingen af den pågældende sag, vil det normalt foreligge

²⁴ Lovbekendtgørelse 2020-02-24 nr. 145 om offentlighed i forvaltningen.

i endelig form.²⁵ F.eks. vil (interne) dokumenter, som indeholder et notat, der er udfærdiget efter offentlighedslovens § 13, i almindelighed være omfattet af journaliseringspligten.

Herefter gælder journaliseringspligten ikke alene for forvaltningens afgørelsesvirksomhed, men også for udøvelsen af faktisk forvaltningsvirksomhed. Det er dog en forudsætning, at dokumenterne har forbindelse til myndighedens almindelige virksomhed.²⁶ Pligten til at journalisere efter § 15 gælder kun for dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed efter offentlighedslovens ikrafttræden den 1. januar 2014, jf. lovens § 42, stk. 8. Før lovens ikrafttræden fulgte det imidlertid af principperne for god forvaltningsskik, at myndigheder skulle journalisere ind- og udgående post. Offentlighedslovens § 15 er således i vidt omfang en kodificering af principper, der også gjaldt før lovens ikrafttræden.²⁷

Om et dokument har ”betydning for en sag”, er en vurdering af, om dokumentet har betydning for sagens indholdsmæssige del. Udtrykket ”betydning for [...] sagsbehandlingen i øvrigt” henviser navnlig til, om dokumentet i forhold til den pågældende sag har en dokumentations- eller bevismæssig værdi. Hvis blot en del af et dokument har betydning for en sag eller sagsbehandlingen i øvrigt, skal hele dokumentet journaliseres.²⁸

Journaliseringspligten har bl.a. til formål at tjene som hjælpemiddel til at identificere forvaltningsmyndighedernes dokumenter, herunder hvilke dokumenter der indholdsmæssigt vedrører en forvaltningsmæssig sag (identifikationshensyn). Manglende journalisering kan indebære risiko for, at der ikke meddeles aktindsigt i alle sagens dokumenter (offentlighedshensyn). Journalisering er også et redskab til hurtig og effektiv fremfindelse af relevante dokumenter og fremmer derved en effektiv sagsbehandling (effektivitetshensyn), ligesom journalisering medvirker til at tilvejebringe et grundlag for at udgøre et element i kontrollen af myndighedens sagsbehandling (kontrolhensyn). Endvidere tjener journaliseringen til at give myndigheden et overblik over en sags forløb uden at skulle være afhængig af den enkelte sagsbehandlers hukommelse og til at sikre dokumentation for de afgørelser mv., som myndigheden træffer (bevis- og dokumentationsmæssige hensyn).²⁹

²⁵ Betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, side 873

²⁶ Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer, 2014, side 290

²⁷ Se lovforslag nr. 144 af 7. februar 2013 til lov om offentlighed i forvaltningen, bemærkninger til § 15, og Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer, 2014, side 288

²⁸ Betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, side 872

²⁹ Betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, side 865 f., samt Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer, 2014, side 288 f.

Endelig tjener journaliseringspligten til at sikre, at myndigheden har et tilstrækkeligt sikkert overblik over sin egen praksis. Det skaber bl.a. forudsætninger for, at myndigheden kan overholde det forvaltningsretlige lighedsprincip.³⁰ Endvidere sikrer journalisering, at myndigheden kan fremfinde alle oplysninger i sin besiddelse om en given sag og derved sikre, at øvrige forvaltningsretlige reglers krav som f.eks. undersøgelsesprincippet og reglerne om partshøring mv. overholdes (lovligheds- og garantihensyn).

Det fremgår af ombudsmandens praksis, at også digitale løsninger skal understøtte overholdelse af journaliseringspligten, jf. f.eks. FOB 2018-29. Dokumentbegrebet er teknologineutralt, og hvis det pågældende materiale kan sidestilles med egentlige skriftlige dokumenter og har været undergivet administrativ sagsbehandling i den pågældende myndighed mv., er det således omfattet af dokumentbegrebet.³¹ Konsekvensen heraf er, at en sagsbehandlende løsning eller de arbejdsgange, der tilrettelægges, skal indrettes til at sikre, at alle dokumenter, der modtages, genereres eller afsendes som led i sagsbehandlingen, bliver journaliseret. Dette dog forudsat, at dokumenterne har betydning for sagen eller sagsbehandlingen i øvrigt på det tidspunkt, hvor de sendes eller modtages. Derimod vil dokumenter, som en myndighed mv. alene har adgang til gennem en ekstern database (såkaldte ”se-dokumenter”) ikke være omfattet af journaliseringspligten, idet disse hverken kan betragtes som indgået til eller oprettet af den pågældende myndighed, medmindre dokumentet foreligger i form af en udskrift på sagen eller på anden måde er tilgået sagen.³²

5.1.2 Notatpligt

Forvaltningsmyndigheder er underlagt regler om notatpligt. Således følger det f.eks. af offentlighedslovens § 13, stk. 1, at en myndighed i afgørelsessager, når den bliver bekendt med oplysninger om en sags faktiske grundlag eller eksterne faglige vurderinger, der er af betydning for sagens afgørelse, snarest muligt skal gøre notat om indholdet af oplysningerne eller vurderingerne. Det gælder dog ikke, hvis oplysningerne eller vurderingerne i øvrigt fremgår af sagens dokumenter.

En myndighed skal endvidere i afgørelsessager snarest muligt tage notat om væsentlige sagsekspeditionsskridt, der ikke i øvrigt fremgår af sagens dokumenter, jf. offentlighedslovens § 13, stk. 2. Det er ikke muligt generelt at fastlægge, hvornår et sagsekspeditionsskridt i en afgørelsessag skal betragtes som væsentligt, da det vil bero på en konkret vurdering i det enkelte tilfælde. Som eksempel på sagsekspeditionsskridt, der i almindelighed betragtes som væsentlige, kan nævnes det tilfælde, hvor en myndighed

³⁰ Se f.eks. FOB 2006.390

³¹ De specielle bemærkninger til § 7 offentlighedsloven

³² Hanne Marie Motzfeldt og Azad Taheri Abkenar, Digital Forvaltning, 1. udgave, 2019, side 310

meddeler en afgørelse mundtligt.³³ Ombudsmanden har også udtalt, at det forhold, at en borger telefonisk blev stillet en bestemt retsstilling i udsigt, udgjorde et væsentligt sagsbehandlingsskridt.³⁴

Ved siden af offentlighedslovens § 13 gælder der endvidere en ulovbestemt pligt til også i administrative sager, der ikke har karakter af egentlige afgørelsessager, at føre notat om væsentlige sagsekspeditionsskridt, som ikke i øvrigt fremgår af sagens dokumenter, i hvert fald når der er tale om sager, der har en vis indgribende og væsentlig betydning for borgeren, og hvor der er særlig grund til at stille krav om, at notatpligten iagttages for væsentlige sagsekspeditionsskridt.³⁵

Notatpligten tjener flere hensyn. For det første forudsætter borgerens ret til blandt andet aktindsigt og partshøring, at oplysningerne noteres. For det andet er notatpligten en forudsætning for, at en myndighed efterfølgende kan klarlægge, hvad der er sket i en sag, og kan dokumentere oplysninger og ekspeditioner (dokumentationshensyn). For det tredje er notatpligten nødvendig af hensyn til andre myndigheders og personers adgang til at føre kontrol med, om en sag er behandlet korrekt (kontrolhensyn).³⁶

Ombudsmanden har flere gange udtalt sig om offentlige digitale løsninger og dokumentationshensyn. Af denne praksis fremgår det, at også digitale løsninger skal understøtte overholdelse af notatpligten. Data, der udgør oplysninger om faktiske forhold, og som hentes til en konkret afgørelsessag fra både myndighedens egne og andre myndigheders fagsystemer, databaser, registre mv., er således omfattet af notatpligten, jf. for registeroplysningers vedkommende FOB 2003.409. Eksterne sagkyndige vurderinger må tillige anses for at være omfattet, uanset om sådanne eksterne vurderinger er udarbejdet af en fysisk person eller genereret via f.eks. machine-learning-baserede moduler. Det er dog mere usikkert, om faglige vurderinger, der genereres i en myndigheds egne digitale moduler, er omfattet af notatpligten. Det vil afhænge af den konkrete udformning af den digitale løsning, om der dannes et internt dokument i offentlighedslovens forstand, og i hvilket omfang dette dokument beskriver den sagkyndige vurderings præmisser mv.³⁷

5.1.3 *Partshøring*

Reglerne om partshøring giver parter i en afgørelsessag lejlighed til at gøre sig bekendt med – og kommentere på – bestemte oplysninger om en sags ”faktiske grundlag” eller eksterne ”faglige vurderinger”,

³³ Betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, side 939

³⁴ FOB 1992.40

³⁵ Niels Fenger, Forvaltningsloven med kommentarer, 2013, side 326

³⁶ FOB 2017-9 og FOB 1989.138

³⁷ Hanne Marie Motzfeldt og Azad Taheri Abkenar, Digital Forvaltning, 1. udgave, 2019, side 207 ff.

før afgørelsen træffes. Høringspligten efter § 19, stk. 1, er betinget af, at parten ikke kan antages at være bekendt med oplysningerne eller vurderingerne, at oplysningerne eller vurderingerne er til ugunst for parten, samt at oplysningerne eller vurderingerne er af væsentlig betydning for sagen.

Den omstændighed, at parten er bekendt med de faktiske oplysninger eller vurderinger og ved, at en myndighed er i besiddelse heraf, fratager ikke myndigheden for høringspligt, når parten ikke har kendskab til, at de pågældende oplysninger eller vurderinger indgår som faktum i en forvaltningssag, jf. vejledning til forvaltningsloven, punkt 107, 1. afsnit, og f.eks. FOB 1999.384. Der gælder i den forbindelse en formodning for, at en part ikke er bekendt hermed, jf. vejledningens punkt 107, 2. afsnit.³⁸

Partshøringens genstand kan nærmere afgrænses til at udgøre hele det faktiske oplysningsgrundlag, som det foreligger umiddelbart inden afgørelsen, jf. FOB 1995.335, hvor en part kun var blevet hørt for så vidt angik nogle foreløbige udtalelser i en afskedigelsessag. Omvendt skal høringen finde sted, førend afgørelsen faktisk er truffet, jf. FOB1999.398, hvor udbetaling af dagpenge blev stoppet inden partshøringen.

I forvaltningslovens § 19, stk. 2, nr. 1-6, samt § 20 er oplistet en række undtagelser til partshøringspligten efter § 19, stk. 1. Parthøring skal f.eks. ikke fortages, såfremt *“det efter oplysningernes karakter og sagens beskaffenhed må anses for ubetænkeligt at træffe afgørelse i sagen på det foreliggende grundlag”*, jf. forvaltningslovens § 19, stk. 2, nr. 1. Efter forvaltningslovens § 20, stk. 1, kan partshøring desuden undlades, hvis sagens karakter og hensynet til parten selv taler for det, og myndigheden efter anmodning fra parten kan ændre afgørelsen.

Partshøringsreglerne er centrale at få indbygget i digitale processer. Det skyldes for det første, at der er tale om en garantiforskrift, der skal sikre, at forvaltningsmyndighederne anvender fremgangsmåder, der understøtter, at resultatet af en sagsbehandling bliver en rigtig og lovlig afgørelse. Se vejledningen til forvaltningsloven, punkt 121. For det andet skyldes det, at reglerne er forbundet med grundlæggende elementer af god forvaltningsskik. Det anses som retfærdigt og tillidsskabende, at de borgere, der berøres væsentligt og individuelt af en sags udfald, gives mulighed for at kontrollere myndighedens beslutningsgrundlag, inden der træffes afgørelse, jf. vejledningen til forvaltningsloven, punkt 105.

Forvaltningslovens § 19, stk. 1, indebærer krav til datatransparens, i det omfang høringsreglen udløses. Løsningen skal i disse tilfælde således indrettes til, at en part kan præsenteres for de oplysninger eller vurderinger, der har væsentlig og for parten ugunstig betydning for sagsbehandlingens resultat, og er blevet anvendt af en sagsbehandlende løsning – vel at mærke forudsat, at parten ikke allerede kender oplysningerne og ved, at de indgår i sagen.³⁹

³⁸ Vejledning nr. 11740 af 4. december 1986 om forvaltningsloven

³⁹ Hanne Marie Motzfeldt og Azad Taheri Abkenar, Digital Forvaltning, 1. udgave, 2019, side 327

Partshøringspligten indebærer også en pligt til at præsentere borgeren for eksterne faglige vurderinger. Eksterne vurderinger må som udgangspunkt omfatte sagkyndige vurderinger, der er genereret via andre myndigheders machine-learning-baserede moduler mv. Vurderinger, der genereres automatisk i en myndigheds egne digitale løsninger, er derimod næppe omfattet.⁴⁰

5.1.4 **Begrundelsespligt**

Ifølge forvaltningslovens § 22 skal en afgørelse, når den meddeles skriftligt, være ledsaget af en begrundelse, medmindre afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part medhold. Mundtlige afgørelser skal begrundes skriftligt, medmindre afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part medhold, såfremt den pågældende part inden 14 dage efter meddelelsen om afgørelsen fremsætter begæring herom, jf. forvaltningslovens § 23.

I forhold til begrundelsens nærmere indhold forskriver forvaltningsloven i § 24, stk.1, at en begrundelse skal indeholde henvisning til de retsregler, som afgørelsen er truffet efter. I det omfang, afgørelsen efter disse regler beror på et administrativt skøn, skal begrundelsen tillige angive de hovedhensyn, der har været bestemmende for skønsudøvelsen. Begrundelsen skal efter bestemmelsens stk. 2 desuden om fornødent indeholde en kort redegørelse for de oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, som er tillagt væsentlig betydning for afgørelsen⁴¹.

I forhold til, hvorvidt der gælder en generel begrundelsespligt efter principperne om god forvaltningsskik, udtaler Karsten Revsbech følgende i Forvaltningsret – sagsbehandling, 8. udgave, 2019, side 320:

”[...] der i almindelighed hverken efter[...]forvaltningsloven] eller efter principper for god forvaltningsskik stilles krav om, at en forvaltningsmyndighed meddeler en begrundelse for de enkelte sagsbehandlingsskridt, som myndigheden tager i en sag, jf. FOB 2005.591. Dog har ombudsmanden fundet, at uanset at en given ekspedition må anses for faktisk forvaltningsvirksomhed eller en procesledende beslutning, kan det i visse tilfælde følge af god forvaltningsskik, at ekspeditionen bør begrundes over for sagens part, herunder navnlig hvis den har større betydning for parten.”

Hovedargumentet for indførelse af begrundelsespligten er hensynet til den borger, som afgørelsen vedrører. En begrundelse er normalt nødvendig for, at borgeren fuldt ud kan forstå afgørelsens indhold og

⁴⁰ Hanne Marie Motzfeldt og Azad Taheri Abkenar, Digital Forvaltning, 1. udgave, 2019, side 190.

⁴¹ Karsten Revsbech m.fl. i ”Forvaltningsret – Sagsbehandling”, 8. udgave, 2019, side 320

eventuelt acceptere den, selvom den går borgeren imod⁴². Begrundelseskravet har således også betydning i retning af at øge tilliden til forvaltningen. Såfremt borgeren er utilfreds med afgørelsen, er det væsentligt for den pågældende at kende til de forhold og synspunkter, der ligger til grund for afgørelsen, for at kunne tage stilling til, om vedkommende vil søge afgørelsen ændret ved rekurs eller domstolsprøvelse.

En begrundelse skal være subjektiv rigtig i den forstand, at begrundelsen skal angive de retsregler, hovedhensyn og faktiske omstændigheder, som har været grundlaget for og reelt er tillagt betydning ved afgørelsen. Der må med andre ord ikke anføres en skinbegrundelse. Endvidere skal begrundelsen være objektiv rigtig, hvilket indebærer, at den angiver de retsregler, hovedhensyn og fakta, som efter gældende ret skal lægges til grund for afgørelsen.

Ombudsmanden har i sin myndighedsguide om digital forvaltning udtalt, at når det offentlige behandler en sag, bør it-løsningen udformes således, at de formelle sagsbehandlingsregler, herunder de forvaltningsretlige krav om begrundelse, iagttages.

En myndighed, der anvender en sagsbehandlende teknologi, der ud fra en flerhed af kriterier præciserer et skøn, må således være forpligtet til i et vist omfang at redegøre for, hvordan dette sker, såfremt begrundelsespligten efter forvaltningslovens § 22 udløses, jf. f.eks. FOB 2015-19. Det er dog kun de hovedhensyn, »der har været bestemmende for skønsudøvelsen«, der skal angives⁴³.

5.1.5 Aktindsigt

Forvaltningslovens⁴⁴ § 9-18 indeholder særlige regler om partsaktindsigt. Det fremgår således af forvaltningslovens § 9, stk. 1, at den, der er part i en sag, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed, kan forlange at blive gjort bekendt med sagens dokumenter, herunder dokumenter der genereres i og af en it-løsning.

Dokumentbegrebet er, som beskrevet i punkt 5.1.1, teknologineutralt, og så længe løsningen indeholder en lagringsstruktur, der samler informationer i en form, der kan sidestilles med et dokument, og at disse har været undergivet administrativ sagsbehandling, har forvaltningens valg af teknologi således ikke betydning for adgang til de data, der anvendes af den offentlige forvaltning.

⁴² Karsten Revsbech m.fl. i "Forvaltningsret – Sagsbehandling", 8. udgave, 2019, side 314

⁴³ Hanne Marie Motzfeldt og Azad Taheri Abkenar, Digital Forvaltning, 1. udgave, 2019, side 312

⁴⁴ Lovbekendtgørelse 2014-04-22 nr. 433 Forvaltningsloven

Udgangspunktet er, at parten har ret til alle dokumenter, der vedrører sagen, jf. forvaltningslovens § 9, stk. 2, nr. 1. Forvaltningsloven indeholder dog undtagelser hertil, og visse sags-, dokument- og oplysningstyper er således undtaget fra partens adgang til aktindsigt, jf. forvaltningslovens §§ 12-15 b. F.eks. kan interne dokumenter undtages fra retten til aktindsigt, medmindre dokumenterne alene indeholder gengivelse af oplysninger, som myndigheden har haft pligt til at notere efter lov om offentlighed i forvaltningen, jf. forvaltningslovens § 12, stk. 1, og § 13, stk. 1, nr. 2. Det skal i forbindelse med behandlingen af en anmodning om aktindsigt desuden altid overvejes, om der kan gives aktindsigt i dokumenter og oplysninger i videre omfang, end hvad der følger af §§ 12-15 b (meroffentlighed). Endelig skal myndigheden altid overveje, om der i dokumenter omfattet af bl.a. § 12 er indeholdt oplysninger om en sags faktiske grundlag og/eller oplysninger om eksterne faglige vurderinger af relevans for sagens afgørelse, idet sådanne oplysninger som udgangspunkt vil være ekstraheringspligtige, jf. forvaltningslovens § 14 a, stk. 1. Dette gælder dog ikke i det omfang, de pågældende oplysninger fremgår af andre dokumenter, som udleveres i forbindelse med aktindsigten, jf. § 14 a, stk. 2.

Adgang til aktindsigt kan også opnås efter f.eks. offentlighedsloven, hvorefter enhver kan forlange at blive gjort bekendt med dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en myndighed mv. som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med myndighedens virksomhed, jf. offentlighedslovens § 7. Derudover kan der opnås indsigt i oplysninger i dokumenter om den pågældendes egne personlige forhold, jf. offentlighedslovens § 8. Er den aktindsigtssøgende part i den sag, der er bedt om aktindsigt i, og er der tale om en afgørelsessag, skal forvaltningsloven dog anvendes fremfor offentlighedsloven. Dette skyldes, at der efter forvaltningsloven er videregående adgang til aktindsigt for parten, idet adgangen til aktindsigt efter forvaltningsloven blandt andet ikke er begrænset af regler om tavshedspligt, jf. forvaltningslovens § 9, stk. 2, hvilket tværtimod er tilfældet ved indsigt efter offentlighedsloven, jf. offentlighedslovens § 14.

5.1.6 Systemtransparens

Det er alene et krav, at en myndighed kan forklare logikken i en løsning samt konsekvenserne heraf, såfremt der er tale om en løsning, som træffer fuldautomatiske afgørelser.⁴⁵ Databeskyttelsesforordningens artikel 13, stk. 2, litra f, og 14, stk. 2, litra g, pålægger dataansvarlige at informere de registrerede om ”forekomsten af automatiske afgørelser, herunder profilering, som omhandlet i artikel 22, stk. 1 og 4, og i disse tilfælde som minimum meningsfulde oplysninger om logikken heri samt betydningen og de forventede konsekvenser af en sådan behandling for den registrerede”. Efter forordningens artikel 15, stk. 1, litra h, om indsigtsret har den registrerede tilsvarende ret til efter begæring at få sådan information. Disse regler stiller dog ikke krav om en meget detaljeret beskrivelse.⁴⁶

⁴⁵ Hanne Marie Motzfeldt og Azad Taheri Abkenar, Digital Forvaltning, 1. udgave, 2019, side 343

⁴⁶ Hanne Marie Motzfeldt og Azad Taheri Abkenar, Digital Forvaltning, 1. udgave, 2019, side 343

Forvaltningsmyndigheder skal dog, uanset om der er tale om en løsning, der træffer fuldautomatiske afgørelser, altid være i stand til at belyse den del af sagsbehandlingen, som foregår via en sagsbehandlende it-løsning, jf. forvaltningsmyndigheders vejledningsforpligtelse, begrundelsespligt og offentlighedslovens regler om aktindsigt i de såkaldte ”skuffecirkulærer”.

5.1.7 *Databasebeskrivelser*

Efter offentlighedslovens § 12 skal forvaltningsmyndigheder give indsigt i oplysninger lagret i myndighedernes databaser. Efter bestemmelsens stk. 1 kan enhver med de undtagelser, der er nævnt i §§ 31-33, således forlange at få indsigt i en beskrivelse af de typer af oplysninger, der indgår i en database, hvilket grundlag oplysningerne bygger på, samt oplysninger om hvilke formater en database anvender (databasebeskrivelse). Retten gælder bl.a. i forhold til databaser, som en forvaltningsmyndighed anvender i forbindelse med konkret sagsbehandling.

Det følger videre af offentlighedslovens § 12, stk. 3, at forvaltningsmyndighederne i forhold til de typer af databaser, der er nævnt i stk. 1, som etableres eller udvikles efter lovens ikrafttræden, skal sikre sig, at der udarbejdes en databasebeskrivelse med henblik på, at der i overensstemmelse med stk. 1 kan meddeles indsigt heri. Dette gælder dog ikke, hvis udarbejdelsen af en databasebeskrivelse vil indebære et væsentligt ressourceforbrug.

Anvendelsesområdet for offentlighedslovens § 12 er ikke helt klart. Begrebet ”database” er således ikke nærmere defineret i offentlighedsloven, og i Offentlighedskommissionens betænkning angives alene en noget uklar beskrivelse. Det fremgår bl.a. heraf, at en database indeholder en datamængde, der er organiseret og struktureret således, at der fra denne datamængde efter individuelle kriterier, som bestemmes af brugeren, kan fremkaldes bestemte data.⁴⁷

Et moment, der muligvis kan hjælpe med at afklare reglens anvendelsesområde i forhold til nyere teknologier, er, at det er præciseret i § 12, stk. 1, at retten til aktindsigt i en databasebeskrivelse kun gælder for ”databaser”, som en myndighed anvender i forbindelse med ”konkret sagsbehandling, eller i forbindelse med udarbejdelse af offentliggjorte analyser, beregninger og lign.”. Dette taler for, at i hvert fald mange sagsbehandlende teknologier er omfattet.

En databasebeskrivelse efter offentlighedslovens § 12, stk. 3, skal ikke give information om, hvorfor en sagsbehandlende løsnings vurderinger eller afgørelser falder ud, som de gør. Databasebeskrivelser vil almindeligvis blot have karakter af et ”enkelt” tekstdokument, der er udarbejdet af den enkelte myndighed, og

⁴⁷ Offentlighedskommissionens betænkning nr. 1510/2009, side 365 f.

som indeholder en generel og kortfattet beskrivelse af, hvordan den pågældende database overordnet er opbygget. Beskrivelsen bør indeholde en beskrivelse af de anvendte typer af oplysninger (hvilke data databasen indeholder), hvilket grundlag oplysningerne i databasen bygger på (kriterier for indsamling og registrering af foreliggende oplysninger i databasen, kilder, tidspunkter for indsamling og frekvens for ajourføring) samt oplysninger om hvilke formater en database anvender (f.eks. tilgængelige formater for dataudtræk, såsom tekstformat eller regnearksformat), jf. vejledningen til offentlighedsloven, punkt 4.6.1.⁴⁸

5.2 Vurdering

5.2.1 *Hvilke krav gælder der efter forvaltningsretten til Beslutningsstøttens implementering?*

5.2.1.1 *Journaliseringspligt*

Det forhold, at kommunerne som led i sagsbehandlingen generer henholdsvis en risikoscore, en dataoversigt og et variabelindeks, der kan sidestilles med egentlige skriftlige dokumenter, og at risikoscoren kan få betydning for sagen, medfører, at henholdsvis scoren, den underliggende dataoversigt og variabelindekset er omfattet af kommunernes journaliseringspligt, jf. offentlighedslovens § 15. Der er således ikke blot tale om ”se-dokumenter”, som kommunerne har adgang til gennem en ekstern database.

I praksis kan kommunerne overholde sin journaliseringspligt ved at journalisere den risikoscore, som Beslutningsstøtten udregner, herunder den dataoversigt som belyser, hvilke data der er inddraget ved beregningen af scoren, samt det variabelindeks der giver indblik i, hvilke data der har trukket scoren henholdsvis op eller ned. Beslutningsstøtten skal som følge heraf understøtte, at disse dele af redskabets behandling kan gøres til genstand for dokumentdannelse og kan journaliseres. Herved sikres hensyn til bl.a. intern og ekstern kontrol.

5.2.1.2 *Notatpligt*

Notatpligten gælder som redegjort for i punkt 5.1.2 ikke, hvis de oplysninger, der skal gøres notat om, allerede fremgår af sagens dokumenter. Henholdsvis risikoscoren, dataoversigten og variabelindekset udgør selvstændige dokumenter, som er underlagt krav om journaliseringspligt, og alle oplysninger mv. vil således være dokumenteret i kommunernes systemer, hvorfor notatpligten ikke finder anvendelse, jf. offentlighedslovens § 13, stk.1 og 2.

⁴⁸ Vejledning nr. 9847 af 19. december 2013 om lov om offentlighed i forvaltningen

5.2.1.3 Partshøring

Forvaltningsmyndigheder skal som redegjort for i punkt 5.1.3 under visse omstændigheder partshøre parter i en afgørelsessag om en sags ”faktiske grundlag” eller eksterne ”faglige vurderinger”. Beslutningsstøttens risikoscore af børns eller unges mistrivsel kan dog hverken anses for en oplysning om sagens ”faktiske grundlag” eller for en ”ekstern faglig vurdering”. Den må derimod anses for en intern faglig vurdering. Beslutningsstøttens risikoscore udgør således en statistisk prædiktions og ikke en oplysning om faktiske forhold, der bidrager til at supplere sagens bevismæssige grundlag eller i øvrigt tilvejebringes for at skabe klarhed med hensyn til sagens faktiske omstændigheder. Hertil kommer, at Beslutningsstøtten må anses for et internt arbejdsredskab, der alene benyttes af kommunerne, hvorfor der snarere er tale om en intern sagkyndig vurdering, der gennemføres ”maskinelt”, end en ekstern faglig vurdering. Det forhold, at VIA og AU har stået/står for at udvikle Beslutningsstøtten, ændrer ikke herpå.

Dataoversigten og variabelindekset, som VIA og AU har besluttet at indføre i Pilot #2, kan indeholde faktiske oplysninger, der er til ugunst for parterne i sagen, og som er tillagt væsentlig betydning af socialrådgiveren ved sagens afgørelse. Det lægges dog til grund, at parterne i underretningssagen i så fald allerede vil være partshørt herom af kommunerne og ellers vil blive det som led i den almindelige sagsbehandling.

Kommunerne er således hverken forpligtede til at partshøre parterne om selve risikoscoren, datooversigten eller er variabelindekset, jf. forvaltningslovens § 19, stk.1.

5.2.1.4 Begrundelsespligt

Kommunerne er, når de træffer skriftlige afgørelser i underretningssagerne, som udgangspunkt forpligtede til at angive en begrundelse for afgørelsens udfald, jf. forvaltningslovens § 22. Beslutningsstøtten vil imidlertid ikke indgå som et hovedhensyn i kommunernes skønsafvejning, og der kan derfor ikke stilles krav om, at kommunerne skal lade risikoscoren indgå i begrundelsen, jf. forvaltningslovens § 24, stk. 1.

Den udregnede risikoscore vil som beskrevet i punkt 2.2 indgå i den socialfaglige vurdering sammen med de elementer, som socialrådgiveren almindeligvis baserer sin vurdering på, herunder lovgivning, teoretisk og forskningsbaseret viden, erfaring samt den lokale kontekst for arbejdet. Beslutningsstøtten tjener imidlertid alene til at kvalificere kommunernes beslutningsgrundlag, og risikoscoren vil ikke blive tillagt afgørende betydning ved skønsudøvelsen, hvorfor scoren ej heller kan kvalificeres som et ”hovedhensyn, der har været bestemmende for skønsudøvelse”. Kommunerne har derfor ikke pligt til at henvise til risikoscoren i sin begrundelse i underretningssagen.

5.2.1.5 *Aktindsigt*

Parterne i en underretningssag, herunder barnets eller den unges forældre eller den unge selv, er som udgangspunkt berettiget til at opnå aktindsigt i alle underretningssagens dokumenter, jf. forvaltningslovens § 9. Dokumentbegrebet er, som redegjort for i punkt 5.1.1 teknologineutralt, og så længe løsningen indeholder en lagringsstruktur, der samler informationer i en form, der kan sidestilles med et dokument, og at disse har været undergivet administrativ sagsbehandling, vil der være tale om et dokument omfattet af retten til aktindsigt. Forvaltningslovens hovedregel om aktindsigt omfatter således ligeledes dokumenter, der er generet af Beslutningsstøtten, herunder risikoscoren, dataoversigten og variabelindekset. Forvaltningslovens regler om undtagelse af interne dokumenter indebærer dog, at kommunerne som udgangspunkt kan undlade at meddele aktindsigt i henholdsvis risikoscoren, dataoversigten og variabelindekset, jf. forvaltningslovens § 12, stk. 1. Hverken forvaltningslovens §§ 10 eller 13 kan antages at lede til et andet resultat, idet afvejningen af kommunernes interesser, herunder kommunernes arbejds- og beslutningsproces, som udgangspunkt må veje tungere end hensynet til parterne i sagen. Hertil kommer, at der hverken er tale om dokumenter, der gengiver indholdet af kommunernes endelige beslutning om sagens afgørelse, der alene indeholder oplysninger omfattet af notatpligten efter offentlighedsloven, eller der er udarbejdet for at tilvejebringe bevismæssig eller anden tilsvarende klarhed med hensyn til en sags faktiske omstændigheder.

Forvaltningslovens § 14 a, stk. 1, 1 punkt, om ekstrahering af oplysninger om en sags faktiske grundlag, i det omfang oplysningerne er relevante for sagens afgørelse, fører heller ikke til, at der skal meddeles aktindsigt i dataoversigten eller variabelindekset, idet det forudsættes, at oplysningerne indeholdt heri vil fremgå af andre dokumenter, som udleveres i forbindelse med aktindsigten, jf. § 14 a, stk. 2. I det tilfælde, at der fremgår faktuelle oplysninger af Beslutningsstøttens dokumenter af betydning for sagen, og at disse oplysninger ikke fremgår af øvrigt materiale, der udleveres i forbindelse med aktindsigten, vil oplysningerne dog som udgangspunkt være omfattet af kommunernes ekstraheringspligt.

5.2.1.6 *Systemtransparens*

Beslutningsstøtten skal som nævnt i punkt 2.2. ikke anvendes til at træffe fuldautomatiske afgørelser, og kommunerne skal, når de anvender Beslutningsstøtten, derfor ikke være i stand til at forklare logikken, som redskabet bygger på, samt konsekvenserne heraf, jf. databeskyttelsesforordningens artikel 13, stk. 2, litra f, artikel 14, stk. 2, litra g, og artikel 15, stk. 1, litra h.

Det følger dog bl.a. af kommunernes vejledningsforpligtelse efter offentlighedslovens § 7, at kommunerne bør være i stand til at belyse den del af sagsbehandlingen, som foregår via Beslutningsstøtten. Det betyder, at kommunerne i overordnede træk skal kunne beskrive Beslutningsstøtten og herunder forklare, hvordan redskabet indgår i sagsbehandlingen. Mere konkret skal kommunerne kunne belyse, at der er

tale om et beslutningsunderstøttende redskab, som prædikterer barnets eller den unges risiko for at mistrives ud fra et statistisk grundlag, samt at Beslutningsstøtten alene skal indgå i den socialfaglige vurdering sammen med de elementer, som socialrådgiveren almindeligvis baserer sin vurdering på, herunder lovgivning, teoretisk og forskningsbaseret viden, erfaring samt den lokale kontekst for arbejdet.

Kommunerne skal desuden i hver enkelt sag, hvor Beslutningsstøtten anvendes, være i stand til at forklare og dokumentere, hvilke variable der er inddraget i risikoscoren, samt hvilke variable der har trukket scoren op eller ned.

5.2.1.7 *Databeskrivelser*

Der er, som beskrevet i punkt 5.1.7 uklart, hvordan begrebet ”database” i offentlighedslovens § 12 skal forstås, og det kan således give anledning til tvivl, hvorvidt kommunerne er forpligtede til at udarbejde en databeskrivelse efter offentlighedslovens § 12, stk. 3, til brug for aktindsigtsanmodninger efter bestemmelsens § 12, stk. 1. Det forhold, at der via Beslutningsstøtten lagres en organiseret og struktureret datamængde, herunder en dataoversigt, og at Beslutningsstøtten, herunder dataoversigten, indgår i ”konkret sagsbehandling” taler dog for, at kommunerne er underlagt kravet om udarbejdelse af en databeskrivelse.

Det er derfor vurderingen, at kommunerne skal udarbejde et tekstdokument, der indeholder en generel og kortfattet beskrivelse af, hvordan den pågældende database overordnet er opbygget, herunder en beskrivelse af de anvendte typer af oplysninger (hvilke data databasen indeholder), hvilket grundlag oplysningerne i databasen bygger på (kriterier for indsamling og registrering af foreliggende oplysninger i databasen, kilder, tidspunkter for indsamling og frekvens for ajourføring) samt oplysninger om hvilke formater databasen anvender (f.eks. tilgængelige formater for dataudtræk, såsom tekstformat eller regnearksformat). Udarbejdelsen af en sådan beskrivelse vil ikke medføre et væsentligt ressourceforbrug for kommunerne, og der kan således ikke gøres undtagelse til kravet. Kommunerne vil i fællesskab – eventuelt med hjælp fra VIA og AU – kunne udarbejde en fælles databeskrivelse. Det bemærkes, at der ikke skal gives indsigt i denne databeskrivelse, hvis der kan gøres undtagelse hertil efter §§ 31-33.