

Horsens Kommune  
Rådhusstorvet 4  
8700 Horsens

11-05-2009

TILSYNET

STATSFORVALTNINGEN MIDTJYLLAND  
ST. Blichers Vej 6  
POSTBOX: 151  
6950 RINGKØBING

JOURNAL NR.: 2007-613/136  
SAGSBEHANDLER: PSNMID  
DIREKTE TELEFON: 7256 8463

TELEFON: 7256 8300  
TELEFAX: 9732 4517  
GIRO: 887 3747  
EAN-NR. 5798000362314  
midtjylland@statsforvaltning.dk  
www.statsforvaltning.dk

TELEFONTID:  
MANDAG - ONSDAG: 09.00-15.00  
TORSDAG: 12.30-17.00  
FREDAG: 09.00-12.00  
EKSPEDITIONSTID:  
MANDAG-ONSDAG 09.00-15.00  
TORSDAG 09.00-17.00  
FREDAG 09.00-12.00

Udtalelse vedrørende Horsens Kommunes udfærdigelse af fremmødeforbud og forbud mod telefonisk henvendelse for en borger.

X har ved telefonisk henvendelse den 1. marts 2007 og ved senere uddybning i e-mail den 8. maj 2007 rettet henvendelse til Statsforvaltningen Midtjylland, som i medfør af § 47 i lov om kommunernes styrelse (styrelsesloven – lovbekendtgørelse nr. 696 af 27. juni 2008) fører tilsynet med kommunerne i Region Midtjylland.

X har gjort gældende, at det er ulovligt, at Horsens Kommune har forbudt ham personlig og telefonisk kontakt med Jobcentret Horsens i godt 6 måneder og henvist ham til alene at have skriftlig kontakt i forbudsperioden. Forbudet er angivelig begrundet i at Jobcenter Horsens "ikke ønsker at fortsætte samarbejdet på dine præmisser og således blive udsat for at blive optaget på bånd i tide og utide og uden forudgående varsel".

Statsforvaltningen har nu afsluttet behandlingen af sagen.

Statsforvaltningen finder, at Horsens Kommune har handlet i strid med regler, hvis overholdelse påses af det kommunale tilsyn, ved den 26. februar 2007 at udstede et fremmødeforbud, der var mere indgribende end nødvendigt og dermed faldt uden for rammerne for lovlig skønsudøvelse. Dermed finder statsforvaltningen at dispositionen var ulovlig.

Da fremmødeforbudet ikke længere er gældende, foretager statsforvaltningen sig ikke yderligere i den konkrete sag.

Men statsforvaltningen beder Horsens Byråd meddele, hvad det vil foretage i anledning af denne udtalelse, herunder vedrørende kommunens retningslinjer for borgernes adfærd på kommunens institutioner samt disse retningslinjers administration.

Her følger en gennemgang af sagens baggrund, retsgrundlag og en nærmere begrundelse for statsforvaltningens opfattelse.

#### Sagens baggrund:

X har til statsforvaltningen oplyst, at han i 2002 kom til skade med sin ryg, og at han efter mislykkede revalideringsforsøg valgte at søge førtidspension.

Efter lang tids forgæves revalideringsforsøg ansøgte X om førtidspension, og det hjalp hans sagsbehandler ham med, men efter kort tid med samtaler med sin sagsbehandler oplevede X en rodet sagsbehandling og valgte at optage samtalerne med hende på bånd. Han klagede til sagsbehandlerens chef og andre i socialudvalget. Han fik aktindsigt og fremsatte på baggrund heraf kritik over for sagsbehandlerens overordnede.

X blev herefter indkaldt til møde på Jobcenter Horsens den 8. januar 2007, hvor der udover ham deltog sagsbehandleren og hendes overordnede. På dette møde fremlagde han samtlige sine klagepunkter, som han angivelig ingen forklaring fik på. X forespurgte sagsbehandlerens chef, om han havde sat sig ind i Xs sag inden mødet, hvortil han angivelig svarede benægtende.

Foranlediget bl.a. heraf valgte X at forklare dem, at han havde båndoptagelser af alle samtaler og at han også havde optaget dette møde på bånd.

X oplyste videre, at hans sagsbehandler, der tidligere havde kaldt hans klage for noget der nærmer sig bagvaskelse, mente at det er umoralsk og uetisk at lave skjulte optagelser. Chefens reaktion var, at det ikke er godt for det fremtidige samarbejde. Derefter sluttede mødet ganske hurtigt.

Seks uger senere den 26. februar 2007 modtog X et brev fra Horsens Kommune med følgende ordlyd:

"Din fremtidige kontakt til Jobcenter Horsens.

Du var til samtale med din sagsbehandler og undertegnede den 8. januar 2007.

I Slutningen af mødet "åbenbarede" du, at du havde optaget denne samtale og alle øvrige samtaler med din sagsbehandler på bånd, hvad enten samtalerne var foregået på kontoret eller pr. telefon.

Efter mødet har din sagsbehandler givet udtryk for, at hun ikke synes, der er noget grundlag for et fortsat samarbejde med dig. Dette synspunkt er jeg enig i.

Det er nu lykkedes at finde en anden sagsbehandler, der kan varetage din sag, nemlig .....

Imidlertid er det samtidig besluttet, at vi ikke ønsker at fortsætte samarbejdet på dine præmisser og således blive udsat for at blive optaget på bånd i tide og utide og uden forudgående varsel.

I konsekvens heraf henvises du i en periode på godt 6 måneder til alene at have skriftlig kontakt til Jobcenteret. Personlig og telefonisk kontakt vil i perioden frem til 1. september 2007 blive afvist.

Du kan skrive til: ....."

Den 2. april 2007 skrev Horsens Kommune følgende til X:

"Vedrørende dine mange henvendelser.

Du har modtaget brev fra borgmesteren som svar på din seneste mail til ham. I brevet henviser borgmesteren til, at et sammenfattende brev vil komme fra mig.

Jeg kan i den forbindelse oplyse, at jeg nu er fuldt ud bekendt med de mails, du i de seneste måneder har fremsendt til ....., ..... og borgmesteren.

Ligeledes er jeg bekendt med forløbet og indholdet af din samtale på Jobcenteret og det efterfølgende brev med oplysning om begrænsning i din kommunikation med Jobcenteret og sagsbehandlerskift.

På den baggrund vil jeg meddele dig, at jeg ikke finder anledning til at kritisere eller ændre på de dispositioner, der er truffet fra Jobcenterets side. Dine hidtidige henvendelser kan hermed betragtes som endegyldigt besvaret og jeg vil samtidig oplyse dig om, at fremtidige henvendelser til alle niveauer i kommunen – med samme indhold som de hidtidige mails – derfor ikke kan forventes besvaret.

Jeg synes, du skal give Jobcenteret tid og ro til at komme videre med din sag.

....."

X skrev i e-mail af den 8. maj 2007 til statsforvaltningen bl. a.:

"At kommunen, som du skriver, skal træffe de nødvendige foranstaltninger til opretholdelse af ro og orden på myndighedernes område, er klart nok.

Men jeg har netop på intet tidspunkt lavet nogen form for ballade, talt grimt, råbt højt, eller hvad man nu kan finde på.

Jeg optræder altid sobert og venligt."

Statsforvaltningen anmodede den 23. maj 2007 Horsens Kommune om en udtalelse.

Statsforvaltningens anmodning af 23. maj 2007 til Horsens Byråd om en udtalelse blev den 18. juni 2007 besvaret bl.a. således:

"(...)

I relation til Jobcenterets/undertegnede's brev af 26. februar 2007 til X kan oplyses,

Jobcenter Horsens havde forud for mødet d. 8. januar ingen viden om, at X havde for vane at optage samtaler af enhver art med sagsbehandleren.

Som begrundelse for forbudet om personlig og telefonisk kontakt kan oplyses,

at sagsbehandleren forud for mødet d. 8. januar i flere situationer havde opfattet X's væremåde som meget ubehagelig med en truende undertone

at X's væremåde under mødet havde samme ubehagelige tilsnit i forhold til sagsbehandleren trods mine forsøg på at ændre det forhold

at KBJ i slutningen af samtalen bekendtgjorde, at han i øvrigt havde optaget denne og alle øvrige samtaler på bånd.

(...)

Forbudet mod personlig og telefonisk kontakt skal ses som et forsøg på at skærme personalet mod yderligere overlast fra X – jfr. Jobcenterets procedurebeskrivelse vedr. håndtering og forebyggelse af vold og trusler, som vedlægges i kopi.

I relation til Beskæftigelsesdirektørens brev af 2. april kan oplyses,

at der ikke er tale om at afskære X muligheden for at klage – hverken over afgørelser eller sagsbehandlingen

at henvendelserne fra X i det væsentligste går på klager over sagsbehandlingen (bortset fra den konkrete sag) og ofte er fremsendt til flere personer i den kommunale organisation samtidig

at brevet er tiltænkt som en præcision af, at klager over sagsbehandlingen, der er besvaret en gang et sted i organisationen, ikke kan forventes besvaret på ny  
(.....)”

X bestred i e-mail af den 8. august 2007, at hans væremåde havde været ubehagelig med en truende undertone, ligesom han anførte, at dette heller ikke tidligere havde været anført. X henviste i e-mailen til et link, der indeholdt optagelsen af mødet den 8. januar 2007.

#### Retsgrundlag:

§ 47 og § 48 i lovbekendtgørelse nr. 696 af 27. juni 2008 om kommuners styrelse (den 26. februar 2007 fandtes de enslydende bestemmelser i lovbekendtgørelse nr. 968 af 2. december 2003):

§ 47. Tilsynet med kommunerne varetages af statsforvaltningen i den region, hvori kommunen er beliggende.

§ 48. Statsforvaltningen fører tilsyn med, at kommunerne og kommunale fællesskaber, jf. § 60, overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder, herunder kommunale forskrifter, der er udstedt i medfør af denne lovgivning, jf. dog stk. 2 og 3.

Stk. 2. Statsforvaltningen fører ikke tilsyn med, at kommunerne og kommunale fællesskaber, jf. § 60, overholder ansættelsesretlige regler.

Stk. 3. Statsforvaltningen fører ikke tilsyn, i det omfang særlige klage- eller tilsynsmyndigheder kan tage stilling til den pågældende sag.

#### Statsforvaltningens udtalelse:

Statsforvaltningen fører tilsyn med, at kommunerne overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder, jf. § 48, stk. 1, i styrelsesloven.

Statsforvaltningens tilsyn tager dermed bl.a. sigte på, om der er hjemmel til de afgørelser og andre dispositioner, der træffes af en kommune. Endvidere tager tilsynet sigte på, om lovgivningen, herunder uskrevne forvaltningsretlige grundsætninger, overholdes. Statsforvaltningen kan derimod ikke tage stilling til, om en kommunes udøvelse af skønsmæssige beføjelser er hensigtsmæssig eller rimelig, så længe den sker indenfor de rammer, der følger af lovgivningen eller de nævnte forvaltningsretlige grundsætninger.

Det følger af det forvaltningsretlige legalitetsprincip, at en forvaltningsmyndigheds afgørelser og andre dispositioner skal have hjemmel i en lov eller anden retskilde.

Dog er det anerkendt, at ledelsen af en offentlig anstalt, f.eks. en kommunal institution eller rådhuset, kan udstede generelle regler til regulering af forholdet mellem anstalten og dens brugere, også selvom der ikke er udtrykkelig lovhjemmel hertil (jfr. f.eks. Jens Garde m.fl., Forvaltningsret, 4.udgave 2004, p. 213ff).

En kommunalbestyrelse kan således – også uden udtrykkelig lovhjemmel – fastlægge f.eks. åbningstider for kommunens bygninger, ordensregler for deres benyttelse samt retningslinjer for den service, borgerne kan opnå, og som personalet er forpligtet til at yde. Forskrifterne må have som formål at muliggøre den virksomhed, som den pågældende institution skal udøve. Forskrifterne kan f.eks. bestå i retningslinjer, der letter udøvelsen af institutionens service, bidrager til orden og renlighed på institutionen eller beskytter (andre) borgere, personale, bygninger eller udstyr.

Forskrifterne kan fastsættes af kommunalbestyrelsen i et møde. Men der er ikke noget i vejen for, at de i stedet efter udtrykkelig eller forudsat delegation fastsættes af f.eks. borgmesteren, et udvalg eller en ledende medarbejder. Som ved enhver anden delegation bærer kommunalbestyrelsen dog ansvaret for trufne dispositioner.

Forskrifter som de beskrevne vil normalt være generelle og altså rette sig til alle de borgere, der benytter eller har brug for at komme i de pågældende kommunale institutioner, foranstaltninger eller services. Det må dog antages, at en kommune også kan fastsætte retningslinjer, der alene retter sig til bestemte borgere, hvis formålet tilsiger det.

Statsforvaltningen har på den baggrund som udgangspunkt ingen bemærkninger til, at Horsens Kommune ved lokalt fastsatte forskrifter sikrer sine institutioner og medarbejdere mod utilbørlig adfærd fra borgeres side, i yderste fald ved fremmødeforbud.

Som det fremgår, beror det nærmere indhold af kommunens forskrifter for dens institutioner m.v. på skøn over, hvad der på stedet og i den givne situation er nødvendigt og formålstjenligt.

For en forvaltningsmyndigheds skøn gælder imidlertid en række ulovbestemte grundsætninger. Blandt disse er proportionalitetsprincippet (jfr. f.eks. Jens Garde m.fl., Forvaltningsret, 4.udgave 2004, p. 262ff). Princippet går ud på, at en forvaltningsmyndigheds disposition i en given sammenhæng ikke må være mere vidtgående over for borgerne eller en enkelt borger, end formålet tilsiger. Hvor myndigheden kan nå sit mål ved alternative former for indgreb, skal den vælge det i forhold til borgeren mindst vidtgående, og det valgte indgreb skal stå i rimeligt forhold til det mål, der forfølges.

Det anførte betyder, at en kommune efter omstændighederne kan være berettiget til f.eks. at formene en borger adgang til en institution eller til rådhuset. Men indgrebet skal ske efter en afvejning af på den ene side det med indgrebet forfulgte formål, på den anden side indgrebets negative virkning for den pågældende borger.

Statsforvaltningen henviser i den forbindelse til et brev af 5. februar 1999 fra Indenrigsministeriet (j.nr. 1998/1220/743-5), hvori det bl.a. anføres:

"Efter Indenrigsministeriets opfattelse følger det af almindelige principper for den offentlige forvaltning, at alle borgere har adgang til frit at rette henvendelse – personligt, skriftligt eller telefonisk – til en kommune vedrørende kommunale anliggender.

I tilfælde, hvor en borgers henvendelser til kommunen antager en sådan karakter, at de udgør en væsentlig belastning for den kommunale forvaltning, kan en kommune dog efter ministeriets opfattelse ikke være afskåret fra at træffe fornødne foranstaltninger med henblik på at begrænse borgerens adgang til at rette henvendelse til kommunen.

De begrænsninger, der i denne forbindelse kan fastsættes, må alene forfølge saglige formål og ikke have mere indgribende karakter, end hvad der i det konkrete tilfælde må anses for nødvendigt for at tilgodese væsentlige hensyn til kommunens forvaltning. Det forudsættes endvidere, at tilfælde, der er ens, behandles på samme måde.(...)

For så vidt angår personlig henvendelse kan det bestemmes, at fremmøde kun kan ske efter forudgående aftale alene til en bestemt person, eller under

de aftale alene til en bestemt person, eller under iværksættelse af særlige foranstaltninger såsom tilstedeværelse af vagter. Efter Indenrigsministeriets opfattelse vil der kunne tillægges straffelovens § 265 vedrørende meddelelse af polititilhold og straf-sanktionering af overtrædelsen af et meddelt tilhold vejledende betydning for spørgsmålet om (adgangen til at fastsætte) begrænsninger i en borgers adgang til at rette personlig henvendelse til en kommune.

Der er derimod knyttet meget store betænkeligheder til helt at udelukke en borger fra muligheden for at forelægge sin sag ved personlig henvendelse, uanset om perioden, hvori der meddeles forbud mod fremmøde, kun er af kortere varighed. Et sådant absolut forbud mod personlig henvendelse må kræve tungtvejende grunde, eksempelvis at borgeren ved sin optræden er til alvorlig gene for forvaltningens personale og/eller publikum.

Det bemærkes herved, at det må tilkomme kommunen inden for visse rammer at skønne over, hvorvidt det er påkrævet at meddele et sådan forbud til en borger, og at den kommunale tilsynsmyndighed kun vil kunne gribe ind over for kommunen i tilfælde, hvor kommunen klart har overskredet grænserne for dette skøn."

At formene en borger adgang til hans kommunes forvaltning er efter statsforvaltningens opfattelse et meget belastende indgreb for den pågældende. Det gælder i særlig grad, når der er tale om en borger, som til sit underhold kan have behov for ydelser efter social- eller beskæftigelseslovgivningen, og hvis behov og muligheder helt eller delvis beror på udveksling af informationer mellem kommunale medarbejdere og ham selv.

Denne opfattelse medfører efter det ovenfor omtalte proportionalitetsprincip, at et indgreb som det skete må være meget påkrævet for at kunne gennemføres lovligt. Og det tilstræbte mål må anses for uopnåeligt ad anden og for borgeren mindre byrdefuld vej.

Det er efter statsforvaltningens opfattelse en forudsætning for lovligheden af et fremmødeforbud som det omhandlede, at det kan motiveres med (alene) saglige hensyn. Herved forstås sådanne hensyn, som det tilkommer myndigheden at forfølge i den givne sammenhæng. Sådanne hensyn kan f.eks. være den ovennævnte beskyttelse af (andre) borgere, kommunens personale, bygninger eller udstyr. Det vil efter statsforvaltningens opfattelse f.eks. være ulovligt, hvis et indgreb som det i sagen omhandlede helt eller delvis er sket som "straf", d.v.s. som en efterfølgende sanktion af uønsket adfærd fra borgerens side.



Der ses ikke at være retsregler, der forbyder en borger skjult at optage samtaler, som han selv deltager i, på bånd.

Der ses heller ikke fra Horsens Kommune at foreligge regulativer eller andre forskrifter, som sætter rammer for borgernes optagelse af samtaler med kommunen eller regulerer, hvorledes der skal reageres på en borgers skjulte optagelser af samtaler med forvaltningen. Statsforvaltningen har ikke taget stilling til, om der ville være hjemmel til, at kommunen forbød sådanne optagelser eller satte grænser for deres anvendelse.

Kommunen har tidligere udstedt en procedurebeskrivelse vedr. håndtering og forebyggelse af vold og trusler. I den aktuelle sag har procedurebeskrivelsen ikke været kendt af klageren, og den har ikke været anvendt af Jobcenter Horsens, hverken da mødet fandt sted den 8. januar 2007 eller ved meddelelsen af fremmødeforbudet den 26. februar 2007. Da procedurebeskrivelsen omhandler situationer med vold og trusler, har den efter statsforvaltningens opfattelse heller ikke været anvendelig efter sit indhold i nærværende sag, som handler om at optage samtaler på bånd uden at informere samtalepartnerne.

Statsforvaltningen har noteret sig, at fremmødeforbudet efter det oplyste blev meddelt uden forudgående varsel herom, at fremmødeforbudet blev givet 6 uger efter episoden fandt sted, at der var tale om en førstegangs påtale, at kommunen ikke forinden havde forsøgt mindre indgribende foranstaltninger, f.eks. advarsel, angivelse af regler for at medbringe båndoptager, fastsættelse af regler om, at fremmøde kun kunne ske efter forudgående aftale med en bestemt medarbejder eller i bestemte tidsrum, e.l., og at forbudet er meddelt med mere end et halvt års varighed såvel for personlig som for telefonisk henvendelse.

Statsforvaltningen har ikke grundlag for at anfægte kommunens skønsmæssige vurdering af Xs eller jobcenterets medarbejders adfærd i den konkrete situation på Jobcenter Horsens. Statsforvaltningen noterer sig imidlertid, at Xs adfærd efter det oplyste ikke har motiveret en politi-anmeldelse. Der er ej heller for statsforvaltningen oplyst om f.eks. tidligere straf eller andre omstændigheder, der kunne underbygge behovet for et så belastende indgreb som det skete.

Sammenfattende finder statsforvaltningen, at kommunens fremmødeforbud til X ved den omhandlede lejlighed var mere indgribende end nødvendigt og dermed faldt uden for rammerne for lovlig skønsudøvelse. Dermed finder statsforvaltningen at dispositionen var ulovlig, jf. det omtalte forvaltningsretlige proportionalitetsprincip.

Da det omhandlede fremmødeforbud ikke længere er gældende, foretager statsforvaltningen sig ikke yderligere i den konkrete sag. Men statsforvaltningen beder Horsens Byråd meddele, hvad det vil foretage i anledning af denne udtalelse, herunder vedrørende kommunens retningslinjer for borgeres adfærd på kommunens institutioner samt disse retningslinjers administration.

Statsforvaltningen har sendt en kopi af denne skrivelse til X.

Udtalelsen vil i anonymiseret form snarest blive offentliggjort på statsforvaltningen hjemmeside ([www.statsforvaltning.dk](http://www.statsforvaltning.dk)).

Med venlig hilsen

Torben Sørensen

/Peter Sørensen