

**2010 20-2****Forbud mod at kontakte kommune telefonisk og møde personligt op uden forudgående aftale i ægtefælles sag****Ikke en afgørelse**

28. april 2010

Forvaltningsret

114.1

En kommune traf beslutning om at en borger ikke måtte kontakte kommunens familie- og arbejdsmarkedsforvaltning telefonisk, og at borgeren ikke måtte møde personligt op uden forudgående aftale. Forbuddet gjaldt kun når borgeren kontaktede kommunen i forbindelse med sin ægtefælles sag. Baggrunden for forbuddet var at borgerens henvendelser indtil da var foregået på en ubehagelig måde med hensyn til tonefald og ordvalg. Borgerens kontakt blev af den enkelte medarbejder oplevet som nedværdigende og grænseoverskridende. Henvendelserne havde endvidere haft et omfang der havde været en uforholdsmæssig stor belastning for kommunen.

Ombudsmanden kritiserede ikke kommunens beslutning. Ombudsmanden vurderede at den konkrete beslutning om at begrænse borgerens kontaktmuligheder ikke var en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Ombudsmanden lagde vægt på at indgrebet i borgerens kontakt med kommunen ikke var så væsentligt at det kunne anses for at være en afgørelse. Det var kun i forbindelse med ægtefællens sag at borgeren blev nægtet adgang til telefonisk kontakt, og borgeren kunne møde personligt op efter forudgående aftale.

Om afgørelsesbegrebet, se modsat sagen j.nr. 2008-2963-009, der er optaget i beretningen for 2010 som nr. 2010 20-3.

(J.nr. 2009-2756-009).

En borger (B) klagede til ombudsmanden bl.a. over at han ikke måtte kontakte kommunens familie- og arbejdsmarkedsforvaltning telefonisk i sin ægtefælle A's sag, og at han ikke måtte møde personligt op uden forudgående aftale.

Ombudsmandens udtalelse

"Efter at have gennemgået sagen kan jeg konstatere at Aalborg Kommune har begrænset din adgang til at kontakte kommunen telefonisk, og at kommunen desuden har begrænset din adgang til personligt fremmøde.

Ud fra forløbet i sagen må jeg lægge til grund at kommunens begrænsning af din kontakt til kommunen vedrører din ægtefælles sag, herunder den opfølgning og afklaring som kommunen efter beskæftigelseslovgivningen er forpligtet til at foretage.

Du har i din ægtefælles sag fortsat mulighed for at kontakte familie- og beskæftigelsesforvaltningen pr. e-mail og brev og for at aftale personligt fremmøde. Jeg kan også konstatere at kommunen har angivet en person – (C) – som din kontaktperson i sagen.

1. Hjemmel

En institution kan fastsætte almindelige forskrifter for publikums adfærd på institutionens område for at sikre institutionens overordnede funktion. Når en institutions eksistens er forudsat i lovgivningen, antager man at der i denne forudsætning ligger den tilstrækkelige hjemmel til at fastsætte de regler og træffe de konkrete beslutninger vedrørende brugernes forhold der er nødvendige for at få institutionen til at fungere. Det er imidlertid en forudsætning for at der kan foretages et indgreb, at det er nødvendigt ud fra institutionens formål, og at der ikke findes andre, mindre indgribende midler.

Inden for den juridiske terminologi taler man om at *anstaltsforhold* udgør den nødvendige hjemmel til at fastsætte regler og træffe beslutninger over for brugere. Jeg henviser bl.a. til Jens Garde mfl., Forvaltningsret – Almindelige emner, 5. udgave (2009), s. 206 ff, og Jon Andersen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 308 f.

Domstolene har taget stilling til sager om anstaltsforhold i afgørelserne som er optrykt i Ugeskrift for Retsvæsen 1988, s. 731/2 ff, og Ugeskrift for Retsvæsen 2001, s. 83 ff. Ombudsmanden har også taget stilling til sådanne sager, jf. Folketingets Ombudsmands beretning for 1976, s. 105 ff*, for 1978, s. 369 ff*, for 1988, s. 221 ff*, for 2003, s. 248 ff*, for 2004, s. 498 ff*, og for 2007, s. 445 ff*.

2. Den konkrete beslutning

Kommunens beslutning om at begrænse din adgang til at kontakte kommunen blev truffet efter telefoniske henvendelser fra dig bl.a. den 27. februar 2009, den 5. og 31. marts 2009 og den 1., 15. og 21. april 2009. Det fremgår også af akterne i sagen at du den 4. maj 2009 havde telefonisk kontakt med kommunen.

Jeg må lægge til grund at det er det forløb som har dannet grundlag for beslutningen.

Af det sagsmateriale jeg har gennemgået, og kommunens udtalelser til mig fremgår at dine henvendelser til kommunen er foregået på en særdeles ubehagelig måde i tonefald og ordvalg. Din kontakt er oplevet som nedværdigende og grænseoverskridende for den enkelte medarbejder. Desuden har henvendelserne haft et omfang der har været en uforholdsmæssig stor belastning af det enkelte arbejdssted.

Ombudsmandsinstitutionen er ikke egnet til at afklare et bevisspørgsmål om hvad der er blevet sagt under en række telefonsamtaler, fordi ombudsmanden normalt ikke har mulighed for at afhøre vidner i en sag, men behandler klager på et skriftligt grundlag. Det vil således ikke være muligt at konstatere endeligt inden for rammerne af en ombudsmandsundersøgelse hvad der præcis er blevet sagt under disse telefonsamtaler, eller om medarbejdernes opfattelse af indholdet af disse samtaler var korrekt.

Under henvisning til dette og efter min gennemgang af sagen i øvrigt mener jeg ikke at jeg har grundlag for at kritisere at Aalborg Kommune den 5. maj 2009 meddelte dig at du ikke måtte kontakte kommunens familie- og beskæftigelsesforvaltning og borgmesterens kontor telefonisk, eller personligt uden forudgående aftale, om din nuværende ægtefælles sag.

Jeg har overvejet om Aalborg Kommunes beslutning om at begrænse din adgang til at kontakte kommunen telefonisk og din adgang til personligt fremmøde kunne anses for at være en afgørelse i forvaltningsretlig forstand.

Aalborg Kommune er af den opfattelse at der ikke er tale om en afgørelse, men om en procesledende beslutning.

Jeg har tidligere haft lejlighed til at tage stilling til om det kan anses for at være en afgørelse når en myndighed nægter en person fremtidig adgang til en offentlig myndighed. Jeg henviser til sagen som er optrykt i Folketingets Ombudsmands beretning for 2004, s. 498 ff*. Denne sag angik en dansk statsborger som en dansk ambassade i udlandet forbød at møde op på ambassaden for fremtiden. Jeg gav udtryk for at det afgørende for om der var tale om en forvaltningsretlig afgørelse, var indgrebets væsentlighed. Det var min opfattelse at en beslutning om at nægte en borger adgang til at møde op på sit hjemlands repræsentation i udlandet generelt var af så indgribende betydning at den efter sin karakter måtte anses for at være en afgørelse. Dette gjaldt uanset om beslutningen i det konkrete tilfælde ikke måtte have afskåret den pågældende fra på anden måde at blive betjent tilfredsstillende af ambassaden.

Om væsentlighedskriteriets betydning for om der er tale om en afgørelse, henviste jeg til Hans Gammeltoft-Hansen, Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 37 ff. Der er i denne fremstilling lagt vægt på at en offentlig myndigheds ensidige, bindende tilkendegivelse om forhold af *væsentlig* betydning for den berørte borger kan anses for at være en afgørelse.

Den beslutning som Aalborg Kommune traf om at begrænse din kontakt til kommunen, adskiller sig på nogle vigtige punkter fra ambassadesagen som jeg har nævnt ovenfor:

Dels har kommunen kun afskåret dig fra telefonisk kontakt i din ægtefælles sag, herunder i relation til den opfølgning og afklaring som kommunen efter beskæftigelseslovgivningen er forpligtet til at foretage.

Dels er du i din ægtefælles sag ikke afskåret fra personligt fremmøde, men fremmøde skal være aftalt på forhånd.

Du har således fortsat haft adgang til i sædvanligt omfang at kontakte kommunen telefonisk når det har drejet sig om andre sager.

Jeg har opfattet det sådan at Aalborg Kommune ikke har anset indgrebet i din kontakt med kommunen for at være så væsentligt at det kunne anses for at være en afgørelse.

Jeg har ikke tilstrækkeligt grundlag for at tilsidesætte denne vurdering. Jeg har lagt vægt på at det kun er i forbindelse med din ægtefælles sag du er blevet nægtet adgang til telefonisk kontakt, og at du har kunnet møde personligt op efter forudgående aftale i din ægtefælles sag.

Aalborg Kommune gør i sin udtalelse af 22. december 2009 opmærksom på at du generelt i din kontakt med forvaltningen ved flere lejligheder har overskredet grænserne for almindelig adfærd i omfang og sprogbrug. Kommunen kan derfor ikke afvise at enkelte medarbejdere har set sig nødsaget til at afbryde telefonforbindelsen af den årsag.

Dette forhold giver mig ikke anledning til bemærkninger.

Du har under en telefonsamtale med en af mine medarbejdere den 17. marts 2010 givet udtryk for at du nu også i forbindelse med en anden, alvorlig sag har fået problemer med den telefoniske kontakt med kommunen.

Hvis du ønsker at klage over dette forhold, må jeg bede dig om at klage i en ny henvendelse til mig.

(...)"

Sagsfremstilling

Det fremgår af sagen at B's ægtefælle, A, modtager kontanthjælp, og at hun i den forbindelse er tilknyttet Aalborg Kommunes Jobcenter Ung.

Det fremgår af akterne i sagen at B bl.a. den 27. februar og den 5. marts 2009 havde telefonisk kontakt med forskellige medarbejdere hos Aalborg Kommune.

Den 31. marts 2009 deltog B's nuværende ægtefælle i et møde hos sin sagsbehandler på Jobcenter Ung.

B tog efterfølgende kontakt til kommunen og klagede over sagsbehandlerens behandling af sagen. Det fremgår af akterne i sagen at han havde telefonisk kontakt med flere forskellige personer i forvaltningerne i Aalborg Kommune bl.a. den 31. marts og den 1. april 2009.

Den 2. april 2009 skrev direktøren for familie- og beskæftigelsesforvaltningen, (...), bl.a. til B:

"Jeg er bekendt med, at du har henvendt dig adskillige gange telefonisk til både borgmesterens kontor og andre kontorer i Familie- og Beskæftigelsesforvaltningen – heriblandt mit kontor – vedrørende din samlever (A)'s sag samt din klage over sagsbehandler (D) ved Jobcenter Ung.

Som du har fået oplyst, kan forvaltningen tilbyde dig en personlig samtale med:

- lederen af Jobcenter Ung, (C).

Jeg vil anbefale dig at tage imod kommunens tilbud om dialog og samarbejde."

Det fremgår af akterne i sagen at B efterfølgende havde telefonisk kontakt til kommunen bl.a. den 15. og 21. april 2009. Desuden fremgår det at han den 4. maj 2009 talte i telefon med direktøren for familie- og beskæftigelsesforvaltningen.

Den 5. maj 2009 skrev kommunen følgende til B:

"Som aftalt pr. telefon den 4. maj 2009 skal jeg også skriftlig pointere forvaltningens beslutning i forhold til din kontakt til kommunen.

Du er bekendt med, at jeg fra ledere og sagsbehandlere endnu engang har modtaget talrige henvendelser om din kontakt til Familie- og Beskæf-

tigelsesforvaltningen. Også fra Borgmesterens Forvaltning har jeg modtaget henvendelse om din insistens på at tale med borgmester, kommunal- og eller vicekommunaldirektør.

Forvaltningen har svaret på dine henvendelser, og du har ligeledes fået tilbud om en personlig samtale med lederen af Jobcenter Ung, (C). Jeg vil endnu engang anbefale dig at tage i mod kommunens tilbud om dialog og samarbejde.

Efter forvaltningens opfattelse har vi derfor behandlet dine henvendelser, og du har fået de informationer, som forvaltningen er i besiddelse af. Forvaltningen har derfor ikke mere at tilføje.

Når du taler med ledere og medarbejdere, foregår det på en særdeles ubehagelig måde i tonefald og ordvalg blandt andet med bemærkninger om, at medarbejdere kan forvente at blive hængt ud i pressen. Din kontakt opleves – med god grund – som nedværdigende og grænseoverskridende for den enkelte medarbejder. Samtidig har dine henvendelser et omfang, der er en uforholdsmæssig belastning af det enkelte arbejdssted.

Medarbejderne i forvaltningen er og skal være rummelige i kontakten med kommunens borgere. Der er dog grænser for, hvilken adfærd vi kan acceptere. Den grænse har du klart og ved gentagne lejligheder overskredet.

Derfor har vi besluttet, at din kontakt med forvaltningen fremover ikke kan ske telefonisk eller ved personligt fremmøde, der ikke på forhånd er aftalt. En sådan kontakt vil blive afvist. Du er således ikke afskåret fra at kunne kontakte forvaltningen, men det kan kun ske pr. brev, mail eller ved aftalte møder.

Som det fremgår af mit tidligere fremsendte brev af 2. april 2009, skal jeg endnu en gang fastslå, at såfremt du har brug for hjælp, skal du henvende dig til lederen af Jobcenter Ung, (C), idet andre forvaltninger i kommunen ikke har kompetence i denne sag.

Jeg har orienteret relevante medarbejdere om dette brev. Jeg har endvidere orienteret Borgmesterens Forvaltning herom.

Forvaltningens beslutning ligger inden for rammerne af faktisk forvaltningsvirksomhed. Derfor er der ikke klageadgang til administrative klageorganer. Hvis du mener, at forvaltningen har truffet en ulovlig afgørelse, kan du henvende dig til:

- Tilsynet med Kommunerne, Aalborghus Slot, Slotspladsen 1, 9000 Aalborg.

Tilsynet er ikke et klageorgan og beslutter selv, om man vil behandle en henvendelse.”

B svarede skriftligt på denne e-mail den 6. maj 2009 og bad bl.a. om at hans nuværende ægtefælle fik en anden sagsbehandler. Samtidig meddelte B at han ikke accepterede indholdet af kommunens brev af 5. maj 2009, og at han ville optage al samtale med kommunen på diktafon.

Det fremgår af akterne i sagen at B havde telefonisk kontakt med C den 13. maj 2009.

Kommunen svarede B den 18. maj 2009. Kommunen afviste at hans nuværende ægtefælle skiftede sagsbehandler. Kommunen skrev desuden at den ikke ville acceptere at samtaler blev optaget.

B var efterfølgende i telefonisk kontakt med bl.a. jobcentersekretariatet og Jobcenter Ung. Jeg kan se at B i august også var i telefonisk kontakt med sekretariatsleder C vedrørende beregning af B's boligsikring. Det fremgår af notatet i sagen at B blev vejledt om reglerne om boligsikring, og at det blev aftalt at C videreformidlede B's henvendelse til den relevante afdeling i kommunen.

Den 17. juli 2009 talte B med mig i telefonen. Jeg modtog B's skriftlige klage den 22. juli 2009. Jeg bad den 27. juli 2009 Aalborg Kommune om en udtalelse i sagen og den 5. oktober 2009 om en supplerende udtalelse i sagen.

Kommunen har i sin udtalelse af 28. august 2009 bl.a. anført:

”(…) Der har været svaret på rigtig mange henvendelser, været afholdt møder og tilbudt møder, som (B) har valgt ikke at tage imod. Som det ligeledes fremgår, har forvaltningen som faktisk forvaltningsvirksomhed desværre fundet det nødvendigt at regulere (B)'s kontakt til forskellige dele af kommunen, idet både omfanget af kontakten og hans adfærd gik langt ud over det rimelige – selv for en forvaltning, hvor vi er rummelige i kontakten med borgerne.”

Kommunen har supplerende den 22. december 2009 bl.a. anført:

”Den telefoniske kontakt har været af et omfang i antallet af opringninger, det tidsmæssige omfang af de enkelte samtaler kombineret med forskellige former for pression mod medarbejderne, der har bevirket, at forvaltningen undtagelsesvist har fundet det nødvendigt at forsøge en regule-

ring. Da forvaltningen beskæftiger sig med de svageste borgere, også med forskellige psykiske problemstillinger, er medarbejderne normalt meget rummelige. Normalt vil begrænsning af enkelte borgeres kontakt med forvaltning derfor kunne rummes eller aftales lokalt med borgeren.

Forvaltningen vil derfor understrege, at reguleringen af kontakten for (B) er ganske enestående.

Samtidig vil forvaltningen understrege, at (B) er blevet imødekommet med forklaringer skriftligt og mundtligt samt tilbud om møder om hans henvendelser i den konkrete sag. Endvidere har forvaltningen forsøgt dialog med ham om begrænsning af hans henvendelser. Endelig er hans kontakt med forvaltningen kun begrænset – ikke afskåret.

Forvaltningen er således fortsat af den opfattelse, at det har været berettiget som en procesledende beslutning at indføre den pågældende begrænsning.

Ombudsmandens henvendelse giver dog anledning til overvejelse om beslutningen har været tilstrækkelig præcis i sin formulering. Forvaltningen har den opfattelse, at beslutningen burde have indeholdt en præcisering af, hvilke dele af forvaltningen, der ikke kunne kontaktes telefonisk samt angivelse af hvilket sagsforløb, der var tale om. Endvidere kunne en tidsmæssig udstrækning have været relevant at anføre.

Forvaltningen skal dog i den forbindelse oplyse, at brevet til (B) ikke har været udsendt generelt i forvaltningen, men alene til berørte kontorer og i den kontekst, der lå i belastningen med de mange henvendelser om en enkelt sag.

Forvaltningen har ikke kunnet rekonstruere (B)'s oplysninger om, at han ved henvendelse til andre dele af forvaltningen om andre sager, er blevet mødt med nægtelse af at tale med ham telefonisk. Lægges hans oplysninger herom til grund, må forvaltningen dog gøre opmærksom på, at (B) generelt i sin kontakt med forvaltningen ved flere lejligheder har overskredet grænserne for almindelig adfærd i omfang og sprogbrug, hvorfor vi ikke kan afvise, at enkelte medarbejdere har set sig nødsaget til at afbryde telefonforbindelsen af den årsag. Det er således ikke givet, at brevet af 5. maj 2009 har ligget til grund.

Forvaltningen er ikke vidende om at have relevante, ubesvarede henvendelser pr. mail fra (B).

Endvidere gør vi opmærksom på, at forvaltningen i et andet efterfølgende sagsforløb har haft og aktuelt har omfangsrig kontakt – i høj grad også telefonisk – med (B).

Ombudsmanden har anmodet om sagsakter forud for forvaltningens brev af 5. maj 2009. Forvaltningen gør dog opmærksom på, at en række af de telefoniske henvendelser, der ligger til grund for brevet ikke er blevet notatført, jf. offentlighedslovens § 6, stk. 1, idet de ikke har været nye faktiske oplysninger om den konkrete sag. Sagsoplysningerne vedlægges.

I henvendelserne til forvaltningen skal vi gøre opmærksom på, at (B) flere gange præsenterer sig som [forskellige stillingsbetegnelser; min bemærkning]. Hensigten med at præsentrere sig på den måde fremgår umiddelbart af samtalen som et forsøg på at intimidere medarbejderen i forvaltningen med oplysninger om, at samtalen vil blive offentliggjort, medarbejderen fyret eller lignende.”

B har under min behandling af sagen anført at Aalborg Kommune forhindrer ham i at udøve sit erhverv.

NOTER: (*) FOB 1976, s. 105, FOB 1978, s. 369, FOB 1988, s. 221, FOB 2003, s. 248, FOB 2004, s. 498, og FOB 2007, s. 445.