



2014-5

## Ikke grundlag for at forbyde borger adgang til kommunen (fremmødeforbud)

*En kommune besluttede i august 2010, at en borger ikke måtte møde personligt op hos kommunen. Baggrunden for kommunens beslutning var en episode, hvor borgeren havde opført sig truende over for kommunens personale, ligesom han havde udøvet hærværk ved bl.a. at sparke til en reol. I marts 2012 kontaktede han igen kommunen, og kommunen forlængede forbuddet mod at møde op i et halvt år. Kommunen mente, at borgeren havde overtrådt forbuddet, da han igen i september 2012 mødte personligt op hos kommunen. Derfor gav kommunen borgeren et nyt forbud mod at møde op. Som begrundelse for forbuddet henviste kommunen efterfølgende også til medarbejderens tryghed.*

*Ombudsmanden var enig i, at borgeren havde overtrådt forbuddet fra marts 2012 ved at møde op hos kommunen i september 2012, men mente ikke, at dette alene kunne begrunde, at han fik et nyt forbud. Det var ombudsmandens opfattelse, at der ikke var oplysninger i sagen, som indikerede, at borgeren siden den oprindelige episode i 2010 havde opført sig truende eller på anden måde utilbørligt i sin kontakt med kommunen. Derfor mente ombudsmanden ikke, at kommunen havde det fornødne grundlag for at afskære borgeren fra at møde personligt op hos kommunen. Det var ombudsmandens opfattelse, at kommunen i stedet burde have truffet afgørelse om, at fremmødeforbuddet fra marts 2012 ikke længere var gældende, og at borgeren kunne møde frem hos kommunen på samme måde som andre borgere.*

*Ombudsmanden fandt imidlertid ikke grundlag for at henstille, at sagen blev genoptaget, da kommunen havde oplyst, at mandens forbud mod at møde op nu var udløbet.*

(Sag nr. 12/05245)

26. marts 2014

Forvaltningsret

1146.2 – 12.1 – 123.3 –  
123.4 – 9

## Ombudsmandens udtalelse

"Sagen drejer sig om, hvorvidt (X) Kommune havde hjemmel til at forbyde (A) at møde personligt op hos kommunen. Kommunen meddelte henholdsvis den 27. august 2010 og 20. marts og 28. september 2012 (A) et sådant fremmødeforbud.

Som anført i mit brev af 19. juni 2013 til kommunen kan jeg ikke foretage mig noget i forhold til forbuddet af 27. august 2010. Det skyldes, at en klage til ombudsmanden skal være indgivet 'inden et år efter, at forholdet er begået' (§ 13, stk. 3, i lov om Folketingets Ombudsmand, jf. lovbekendtgørelse nr. 349 af 22. marts 2013).

Jeg har i øvrigt besluttet at koncentrere min undersøgelse om, hvorvidt der i sagen var hjemmel til at meddele fremmødeforbud. Jeg tager således ikke stilling til kommunens sagsbehandling. Jeg henviser til § 16, stk. 1, i ombudsmandsloven. Det fremgår af denne bestemmelse, at ombudsmanden selv afgør, om en klage giver tilstrækkelig anledning til undersøgelse.

### 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 således, at der i denne forudsætning ligger den tilstrækkelige hjemmel til i et vist omfang at fastsætte de regler og træffe de konkrete beslutninger om bl.a. 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 brugerne. 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., og sagerne nr. 2010 20-2 og 2010 20-3.

## **2. (X) Kommunes fremmødeforbud**

### **2.1. Fremmødeforbuddet af 20. marts 2012**

Med hjemmel i anstaltsforhold kan en kommune forbyde en borger at møde op hos kommunen, bl.a. hvis det er nødvendigt for at opretholde ro og orden.

I den forbindelse skal kommunen vurdere, om det er muligt at nå målet om ro og orden ved mindre indgribende midler. Ved vurderingen skal kommunen også inddrage alvorligheden af den begivenhed, som er baggrunden for, at der udstedes et sådant forbud. Med andre ord skal der være proportionalitet mellem den begivenhed, der er årsag til indgrebet, og indgrebets virkninger.

Kommunen forbød den 27. august 2010 (A) at møde op hos kommunen. Personlig kontakt kunne dog aftales særskilt og ville efter aftale med politiet kunne foregå på politistationen. Ud fra de oplysninger, som jeg har modtaget, kan jeg ikke se, om der var besluttet noget om den tidsmæssige udstrækning af forbuddet.

Af kommunens brev af 22. oktober 2012 til (A)'s advokat fremgår, at (A) i forbindelse med den episode, som udløste det første fremmødeforbud af 27. august 2010, skulle have optrådt truende over for kommunens personale, ligesom han skulle have udøvet hærværk (sparket til en reol). Kommunen skriver i sin udtalelse af 1. juli 2013, at denne episode medførte frygt og utryghed hos medarbejderne.

Jeg kan forstå, at (A) i en længere periode ikke havde kontakt med kommunen, men at han i marts 2012 igen rettede henvendelse til kommunen i forbindelse med udbetaling af førtidspension. Kommunen oplyser, at der ikke foreligger et notat om denne henvendelse.

Det fremgår af et notat af 8. marts 2012, at (A) telefonisk kontaktede kommunen bl.a. for at få ophævet sit fremmødeforbud. Dette blev dog afvist.

Kommunen meddelte herefter ved brev af 20. marts 2012 (A), at han fortsat ikke måtte møde op hos kommunen. Af kommunens brev fremgår følgende:

#### **'Vedrørende personligt fremmøde på (X) Kommune**

Du har fået forbud mod at komme på (X) Kommune fordi din opførsel har været helt uacceptabel. (X) Kommune har besluttet at fastholde adgangsforbuddet, da vi ikke har nogen grund til at tro at din opførsel har ændret sig.

Vi er dog indstillet på, fra og med i dag, at tilbyde dig en personlig samtale på kommunen, hvis der er behov. Samtalen vil foregå med din sagsbehandler, sagsbehandlerens leder og en sikkerhedsvagt.

**Det skal du gøre:**

Ønsker du en samtale skal du kontakte os telefonisk. Hvis din henvendelse ikke kan løses over telefonen vil vi aftale et møde med dig hurtigst muligt.

**Ophævelse af adgangsforbud:**

Hvis du i det næste halve års tid viser at du kan møde på kommunen og opføre dig ordentligt, vil vi overveje at give dig adgang til kommunen på samme måde som gælder for andre borgere.'

Jeg kan forstå, at det må have været (A)'s opfattelse, at han – også inden modtagelsen af det nævnte brev – stadig havde forbud mod at møde frem hos kommunen, idet han selv henvendte sig til kommunen og anmodede om, at fremmødeforbuddet blev ophævet. Dette ses også at stemme med, at kommunens fremmødeforbud af 27. august 2010 tilsyneladende ikke indeholdt nogen tidsmæssig udstrækning.

Der er ikke oplysninger i kommunens notater eller i kommunens udtalelse af 1. juli 2013, som indikerer, at (A) i kontakten med kommunen i marts 2012 agerede truende eller på anden måde opførte sig utilbørligt. Kommunen skriver også følgende i udtalelsen til mig:

'(X) Kommune er opmærksom på, at (A) i perioden fra den 26. august 2010 til 20. marts 2012 ikke har opført sig uacceptabelt eller har tilsidesat sit forbud mod at henvende sig på kommunen. Som det fremgår af brev af 22. oktober 2012 har (A) i perioden mellem august 2010 og marts 2012 afsonet en fængselsdom, og har været bosiddende i (Y) Kommune i en kortere periode. Da (A) retter henvendelse til (X) Kommune igen i marts 2012, har kommunen ikke et grundlag for at tro, at hans opførelse har ændret sig, da det er længe siden han har været i kontakt med kommunen. Kommunen beslutter at forlænge forbuddet delvis i en periode af hensyn til kommunens medarbejdere, som fortsat er påvirkede af episoden den 26. august 2010. (...).'

På denne baggrund må kommunens fremmødeforbud af 20. marts 2012 anses for at være en opretholdelse af fremmødeforbuddet af 27. august 2010. Således er forbuddet i langt overvejende grad begrundet i de samme faktiske omstændigheder og vurderinger som kommunens fremmødeforbud af 27. august 2010, og der ses således ikke at være tale om en (ny) selvstændig vurdering af, om der var grundlag for at meddele (A) et (nyt) fremmødeforbud.

Jeg mener derfor, at grundlaget for fremmødeforbuddet af 20. marts 2012 – altså om det var berettiget at meddele (A) dette forbud – har en så nær sammenhæng med fremmødeforbuddet af 27. august 2010, at jeg ved en vurdering af grundlaget for forbuddet af 20. marts 2012 i realiteten også ville vurde-

re grundlaget for forbuddet af 27. august 2010, som jeg, som nævnt indledningsvis, er afskåret fra at tage stilling til. Som konsekvens heraf anser jeg mig også for afskåret fra at foretage en vurdering af kommunens skøn i fremmødeforbuddet af 20. marts 2012 over nødvendigheden af at opretholde det oprindelige fremmødeforbud af 27. august 2010.

Jeg mener dog ikke, at dette afskærer mig fra at tage stilling til forbuddets fremadrettede/afledte virkninger, herunder selve formuleringen af forbuddet, og (A)'s eventuelle overtrædelse heraf.

Jeg har i den forbindelse noteret mig, at kommunen var opmærksom på, at brevet af 20. marts 2012 indeholdt en uklar formulering vedrørende den tidsmæssige udstrækning af fremmødeforbuddet. Kommunen har således i brev af 26. november 2012 til (A)'s advokat beklaget denne uklarhed. Om formuleringens betydning i forhold til vurderingen af (A)'s eventuelle overtrædelse af fremmødeforbuddet, se nedenfor under pkt. 2.2.

## **2.2. Fremmødeforbuddet af 28. september 2012**

Af kommunens udtalelse og sagens akter fremgår det, at (A) den 13. og 18. september 2012 indfandt sig i kommunens ekspedition (Jobcenter (X)).

(A) fik herefter den 28. september 2012 forlænget sit fremmødeforbud med henvisning til, at han ikke havde overholdt forbuddet af 20. marts 2012.

Af fremmødeforbuddet af 20. marts 2012 fremgik som nævnt følgende om ophævelse af forbuddet:

'Hvis du i det næste halve års tid viser at du kan møde på kommunen og opføre dig ordentligt, vil vi overveje at give dig adgang til kommunen på samme måde som gælder for andre borgere.'

I forbuddet af 28. september 2012 blev der henvist til, at forbuddet af 20. marts 2012 var gældende til udgangen af september 2012. I brev af 22. oktober 2012 til (A)'s advokat blev det anført, at forbuddet var gældende i seks måneder. Kommunen har som nævnt tidligere efterfølgende beklaget denne uklarhed og anført, at borgere har krav på en konkret angivelse af den periode, som et fremmødeforbud gælder i.

Jeg bemærker i den forbindelse, at forvaltningsakter skal være klart og bestemt affattet, og at det er hovedreglen, at der i tvivlstilfælde fortolkes imod affatteren, således at det er myndigheden, som bærer risikoen for en uklar formulering. Jeg henviser f.eks. til Karsten Revsbech, Carl Aage Nørgaard og Jens Garde, Forvaltningsret – Sagsbehandling, 7. udgave (2014), s. 300 f.

Ordlyden af fremmødeforbuddet af 20. marts 2012 indikerer imidlertid, at (A)'s fremmødeforbud ikke bare ville udløbe, men at der efter 'et halvt års tid' skulle foretages en ny vurdering af, hvorvidt (A) kunne få adgang til kommunen. Ordlyden indikerer endvidere, at det ved denne fornyede vurdering skulle inddrages, hvordan (A) havde opført sig ved eventuelle fremmøder hos kommunen. Jeg må gå ud fra, at der herved sigtes til, at (A) ifølge brevet af 20. marts 2012 telefonisk kunne kontakte kommunen, og at han kunne få et møde med sin sagsbehandler, sagsbehandlerens leder og en sikkerhedsvagt, hvis henvendelsen ikke kunne løses telefonisk.

På den baggrund må jeg konstatere, at fremmødeforbuddet af 20. marts 2012 efter sin ordlyd ikke umiddelbart kan fortolkes sådan, at (A) efter udløbet af den i forbuddet nævnte periode – som andre borgere – frit kunne møde frem hos kommunen. Derimod tyder det på, at der skulle foretages en ny vurdering af, om han kunne få lov hertil.

Ifølge kommunens oplysninger mødte (A) frem hos kommunen den 13. september 2012 for at aflevere et brev. Han mødte endvidere frem den 18. september 2012 hos kommunen for at aflevere et skema til brug for en ansøgning om enkeltydelse. Forinden havde han dog fået oplyst telefonisk, at han skulle lægge skemaet i en postkasse uden for rådhuset, da han var forment adgang. Dette skrev kommunen også i et brev af 17. september 2012, som dog næppe er kommet frem til (A) før hans fremmøde den 18. september 2012.

I lyset af ovenstående, herunder særligt at (A) den 17. september 2012 telefonisk fik oplyst, at han havde forbud mod at møde frem hos kommunen, er det min opfattelse, at (A) – uanset uklarheden af den tidsmæssige udstrækning af fremmødeforbuddet af 20. marts 2012 – ved sit fremmøde af 18. september 2012 hos kommunen overtrådte dette forbud.

Der må imidlertid sættes spørgsmålstegn ved, om den omstændighed, at et fremmødeforbud overtrædes, i sig selv berettiger til at forlænge eller skærpe et fremmødeforbud.

Selvom overholdelse af et fremmødeforbud selvfølgelig viser en vilje til at respektere kommunens beslutning og hermed også giver en indikation af, hvordan en person for fremtiden vil begå sig i sin kontakt med kommunen, mener jeg således ikke, at overtrædelsen kan stå alene i forbindelse med vurderingen af, om et tidligere meddelt fremmødeforbud skal forlænges. Således må proportionalitetsprincippet også i et sådant tilfælde inddrages i vurderingen af en eventuel forlængelse af et fremmødeforbud.

Uanset begrundelsen i forbuddet af 28. september 2012 må jeg dog også forstå, at det ikke alene var (A)'s overtrædelse af fremmødeforbuddet af 20. marts 2012, der udløste en forlængelse den 28. september 2012. Det fremgår

således af kommunens journalrapport, kommunens brev af 22. oktober 2012 til (A)'s advokat og kommunens udtalelse af 1. juli 2013 til mig, at medarbejderne fortsat var utrygge ved (A)'s fremmøde i september 2012.

Det fremgår i den forbindelse af journalrapporten, at en medarbejder anså (A) for 'rimelig presset' og 'kort for hovedet' og anførte, at (A) derfor ikke skulle ind i ekspeditionen den pågældende dag. Endvidere blev der rekvireret tilstedeværelse af rådhusbetjente, fordi (A) i en periode havde opholdt sig i nærheden af rådhuset. Endelig medførte (A)'s fremmøde en enkelt gang, at politiet blev kontaktet. Dette resulterede i, at politiet ville tage kontakt til (A) for at indskærpe fremmødeforbuddet. Jeg forstår dette sådan, at (A) ikke havde opført sig på en måde, som nødvendiggjorde en tilkaldelse af politiet.

Jeg er enig med kommunen i, at hensynet til kommunens medarbejderes tryghed vægter højt.

Selvom jeg således har stor forståelse for, at der i en situation som den foreliggende inddrages et hensyn til medarbejdernes tryghed, kan en myndighed med hjemmel i anstaltsbetragtninger – og herunder efter proportionalitetsprincippet – alene forbyde en borger at møde op hos kommunen, når det er nødvendigt for at opretholde ro og orden, og når der ikke findes andre, mindre indgribende midler. Samtidig bør karakteren af den begivenhed/opførsel, der er baggrunden for forbuddet, inddrages.

I sin klage til mig har (A)'s advokat angivet, at (A) ikke har opført sig utilbørligt i forbindelse med sine fremmøder hos kommunen.

I forhold til sit fremmøde den 18. september 2012 har (A) ifølge sin advokat oplyst, at dette skete efter aftale med en medarbejder fra kommunen. Ifølge (A) havde han således i forbindelse med en ansøgning om enkeltydelser aftalt med medarbejderen, at et relevant skema skulle afleveres i jobcentrets ekspedition.

Det fremgår imidlertid – som nævnt tidligere – af kommunens journalrapport, at (A) telefonisk fik at vide, at han på grund af sit fremmødeforbud ikke skulle gå ind i jobcentrets ekspedition, men i stedet aflevere skemaet i en postkasse uden for kommunen/rådhuset. Dette skrev kommunen også til (A) i et brev af 17. september 2012.

Jeg må således lægge til grund, at (A) ikke havde en aftale med en medarbejder hos kommunen om, at han kunne aflevere sit ansøgningsskema i ekspeditionen.

Jeg kan ikke inden for rammerne af en ombudsmandsundersøgelse vurdere, om medarbejderne (berettiget) har følt sig utrygge ved (A)'s adfærd i september 2012.

Desuden vil det ikke være muligt inden for rammerne af en ombudsmandsundersøgelse at konstatere, hvad der præcist er sket, og hvordan (A) nærmere har ageret i forbindelse med sine henvendelser hos kommunen i september 2012. Det skyldes, at ombudsmandsinstitutionen ikke er egnet til at afklare sådanne bevisspørgsmål, fordi ombudsmanden normalt ikke har mulighed for at afhøre vidner i en sag, men behandler klager på et skriftligt grundlag.

Jeg må derfor alene på grundlag af det skriftlige materiale i sagen vurdere, om et forbud i sagen var nødvendigt og i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet.

Der er ikke i sagens akter, herunder i journalrapporten, eller i kommunens udtalelse af 1. juli 2013 oplysninger om, at (A) efter episoden i august 2010 skulle have optrådt decideret truende eller utilbørligt over for kommunens medarbejdere.

Jeg må således konstatere, at et af hovedhensynene, nemlig hensynet til medarbejdernes tryghed, som kommunen har angivet som afgørende for, at kommunen meddelte (A) fremmødeforbuddet af 28. september 2012, må anses for at være sparsomt funderet i sagens faktiske (dokumenterede) omstændigheder.

I lyset heraf mener jeg ikke, at (X) Kommune – uanset (A)'s overtrædelse af fremmødeforbuddet af 20. marts 2012 – har dokumenteret at have haft det fornødne grundlag for at træffe afgørelse om at begrænse hans ret til som andre borgere at møde frem hos kommunen.

Som nævnt var kommunens fremmødeforbud af 20. marts 2012 formuleret således, at der efter et halvt års tid skulle foretages en (ny) vurdering af, hvorvidt (A) kunne få lov til at møde frem hos kommunen. Da kommunen ikke havde det fornødne grundlag for at meddele (A) fremmødeforbuddet af 28. september 2012, er det min opfattelse, at kommunen i stedet burde have truffet en ny afgørelse om, at fremmødeforbuddet af 20. marts 2012 ikke længere var gældende, og at (A) kunne møde frem hos kommunen på samme vilkår som kommunens øvrige borgere.

Ud over at kommunen forlængede fremmødeforbuddet ved afgørelsen, blev betingelserne for eventuelt personligt fremmøde for (A) også ændret, således at personligt fremmøde – efter forudgående aftale – skulle foregå på politistationen. Kommunen skriver i sin udtalelse af 1. juli 2013, at der efter kommu-



nens vurdering var tale om en skærpelse af fremmødeforbuddet, hvilket jeg er enig i.

Da der ikke forelå det fornødne grundlag for at meddele (A) fremmødeforbuddet af 28. september 2012, mener jeg i sagens natur heller ikke, at der var grundlag for en skærpelse i forhold til det tidligere meddelte forbud.

Jeg har gjort kommunen bekendt med min opfattelse.

Jeg har imidlertid ikke fundet grundlag for at henstille genoptagelse af sagen. Det skyldes, at kommunen har oplyst, at (A)'s fremmødeforbud er udløbet pr. 31. marts 2013, da han ikke har overtrådt forbuddet.

Jeg har endvidere noteret mig, at kommunen i sin udtalelse af 1. juli 2013 oplyser, at der – som følge af min henvendelse – er igangsat udarbejdelse af en procedure, som skal sikre, at kommunen ved lignende afgørelser overholder de forvaltningsretlige regler.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i sagen.”

## **Sagsfremstilling**

X Kommune forbød den 27. august 2010 A at møde op hos kommunen, herunder hos Jobcenter X. Personlig kontakt kunne dog aftales særskilt.

Af kommunens udtalelse af 1. juli 2013 fremgår, at A i forbindelse med den episode, som udløste dette fremmødeforbud, skulle have optrådt truende over for jobcentrets personale, ligesom han skulle have udøvet hærværk (sparket til en reol).

A havde i en periode ikke nogen kontakt med jobcentret, men i marts 2012 rettede han igen henvendelse til jobcentret i forbindelse med udbetaling af førtidspension. Ifølge kommunen foreligger der ikke noget notat om denne henvendelse.

Det fremgår af et notat af 8. marts 2012, at A efterfølgende telefonisk kontaktede kommunen, bl.a. for at få ophævet forbuddet mod at komme hos kommunen. Dette blev dog afvist.

Kommunen skrev den 20. marts 2012 et brev til A. Af brevet fremgår følgende:

### **”Vedrørende personligt fremmøde på (X) Kommune**

Du har fået forbud mod at komme på (X) Kommune fordi din opførsel har været helt uacceptabel. (X) Kommune har besluttet at fastholde adgangsforbuddet, da vi ikke har nogen grund til at tro at din opførsel har ændret sig.

Vi er dog indstillet på, fra og med i dag, at tilbyde dig en personlig samtale på kommunen, hvis der er behov. Samtalen vil foregå med din sagsbehandler, sagsbehandlerens leder og en sikkerhedsvagt.

#### **Det skal du gøre:**

Ønsker du en samtale skal du kontakte os telefonisk. Hvis din henvendelse ikke kan løses over telefonen vil vi aftale et møde med dig hurtigst muligt.

#### **Ophævelse af adgangsforbud:**

Hvis du i det næste halve års tid viser at du kan møde på kommunen og opføre dig ordentligt, vil vi overveje at give dig adgang til kommunen på samme måde som gælder for andre borgere.”

Det fremgår af sagens akter, at kommunen den 12. september 2012 modtog et brev fra A, hvori han anførte, at han ikke havde haft el i en måned, og bad om at blive ringet op.

Af kommunens journalnotat af 18. september 2012 fremgår, at A den 13. september 2012 henvendte sig personligt hos kommunen og afleverede et brev i ekspeditionen.

Af journalnotatet fremgår endvidere, at en sagsbehandler den 18. september 2012 telefonisk talte med A i anledning af hans ansøgning om enkeltydelse. Sagsbehandleren oplyste i den forbindelse A om, at han skulle lægge ansøgningen i postkassen uden for ekspeditionen, da han var forment adgang.

Dette skrev kommunen tillige i et brev til A af 17. september 2012. Af brevet fremgår bl.a. følgende:

”Du har den 12.09.12 henvendt dig skriftligt til (X) Kommune omkring at din el er lukket for ca. 1 md. siden.

Ved samtale i telefon oplyser du at du ikke har betalt din husleje. Derfor sendes ansøgningskema om enkeltydelse til dig, hvor du kan vedlægge faktura fra din udlejer på ubetalt husleje samt lukkebrev fra (Z-energiselskab).

Du skal naturligvis vedlægge ansøgningen relevant dokumentation, herunder kontooversigt samt posteringsoversigt for de sidste 3 måneder fra din bank. Da du har forbud mod at møde personligt op på (X) Kommune, kan du sende ansøgningen retur når du har udfyldt den og vedlagt dokumentation eller du kan lægge den i postkassen udenfor Jobcentret.”

Det fremgår dog af journalnotaterne, at A den 18. september 2012 alligevel mødte op i jobcentrets ekspedition for at aflevere skemaet, hvorefter han forlod stedet.

Ifølge journalnotaterne blev der den 24. september 2012 internt i kommunen sendt e-mails om A. Disse har følgende ordlyd:

”(A) får vi nok lidt ballade med i dag. Han er blevet smidt ud af sin udlejer siger han og pakker sine ting nu og kommer ned til kommunen. Alle andre får hjælp, men ingen hjælper ham.”

”Godmorgen (...)

Til orientering. Jeg synes måske, at vi skulle have en rådhusbetjent i nærheden i dag”

#### ”Samtale med (A) – mail til leder

Som du kan se har jeg skrevet sådan til (...). (A) er ikke helt umulig at tale med i dag, men er (...) kort for hovedet og rimelig presset. Ekspeditionen skal ikke have ham ind i dag. Derfor vurderer jeg (...) at en rådhusbetjent skal være i nærheden i dag, hele dagen. (A) har huseret her omkring kommunen i de sidste dage, faktisk hele sidste uge.”

Den 27. september 2012 kontaktede A's advokat på A's vegne kommunen og bad bl.a. om at få oplyst, om A fortsat havde forbud mod at rette personlig henvendelse til kommunen.

Den 28. september 2012 er følgende indført i kommunens journalnotater:

#### ”Afgørelse om

Tirsdag den 25. september kontakter undertegnede politiet for at orientere om, at borgeren ikke overholder restriktionen om ikke at komme på

Rådhuset, herunder jobcentrets ekspedition. Talt med (...) der oplyser, at de vil kontakte borgeren og orientere ham om, at hvis han ikke overholder aftalen vil han fremadrettet kun blive ekspederet/have kontakt med jobcentrets personale efter aftale på politistationen.

Årsagen til at politiet kontaktes er, at borgeren indenfor den seneste uge to gange er gået ind i ekspeditionen selvom han er forment adgang, foreløbig til ultimo september 2012. Der skal sendes et nyt brev hvor han fortsat formenes [adgang, min tilføjelse] i foreløbig et halvt år fra ultimo september. Det er efter ønske fra personalet i ekspeditionen, og fordi han nu i flere tilfælde har brudt aftalen om ikke at komme på Rådhuset. Der laves et brev som sendes til underskrift hos (...), og derefter fremsendes det til borgeren.”

Kommunen skrev den 28. september 2012 følgende til A:

**”Vedrørende personligt fremmøde på (X) Kommune**

Du har i brev af 20. marts 2012 fået forbud mod at komme på (X) Kommune fordi din opførsel har været helt uacceptabel. (X) Kommune har besluttet at forlænge adgangsforbuddet, idet du den 25. september 2012 henvender dig i Jobcentrets ekspedition. Du har således ikke overholdt (X) Kommunes restriktion.

Politiet er efterfølgende blevet kontaktet idet du indenfor den seneste uge er gået ind i ekspeditionen to gange, selvom du er forment adgang indtil udgangen af september måned 2012.

Perioden hvor du formenes adgang forlænges med 6 måneder fra den 30. september 2012 til 31. marts 2013.

I det omfang det vil være nødvendigt med personlig kontakt, skal det aftales særskilt, og vil efter aftale med politiet kunne foregå på politistationen i (X)-by.

Hvis du på trods af denne meddelelse henvender dig på et af de kommunale kontorer, vil politiet uden varsel blive anmodet om at fjerne dig.

Kopi af dette brev er sendt til politiet.”

Kommunen svarede den 22. oktober 2012 på advokatens brev af 27. september 2012. Af kommunens brev fremgår bl.a. følgende:

”Der anmodes (...) om en begrundelse for hvorfor (A) har adgangsforbud til (X) Kommune. Begrundelsen er, at (A) ved flere lejligheder har optrådt

truende overfor medarbejdere ved (X) Kommune, og bl.a. ved en lejlighed udøvet hærværk i Jobcentrets ekspedition. Han blev derfor første gang i august 2010 forment adgang til Rådhuset.

Det bemærkes, at (A) i perioden mellem august 2010 og nu har afsonet en fængselsdom, og har været bosiddende i (Y) Kommune i en kortere periode. Det er således ikke korrekt som anført af (A), at forbuddet skulle have været gældende i tre år.

Han blev løsladt i marts 2012, hvor han på ny rettede henvendelse til (X) Kommune med henblik på udbetaling af førtidspension m.m. Der var i den forbindelse en kontakt med medarbejdere i Borgerservice hvor der var en rådhusbetjent tilstede.

Arbejdsmarkedsafdelingen besluttede at opretholde forbuddet, og det blev (A) orienteret om i brev af 20. marts 2012. Ved samme lejlighed blev han orienteret om, at såfremt han overholdt de aftaler der fremgår af brevet af 20. marts, ville (X) Kommune overveje at give ham normal adgang til Rådhuset efter 6 måneder.

I forbindelse med at (A) i september 2012 havde brug for at søge om indskud til en lejlighed, gik han flere gange ind i Jobcentrets ekspedition og overtrådte dermed det forbud han har fået tidligere.

Medarbejderne følte sig meget utrygge ved situationen, og det blev derfor besluttet at informere (A) om, at forbuddet stadig er gældende i 6 måneder med virkning fra 30. september 2012.

(A) har mulighed for både telefonisk eller skriftlig kontakt med relevante medarbejdere ved (X) Kommune, og der er et stående tilbud om, at han kan få et personligt møde med en medarbejder på politistationen hvis det vurderes der er behov for det.

Hvis (A) ønsker at klage over denne afgørelse, har han mulighed for at klage til (X) Kommunes Borgmester."

Advokaten klagede den 6. november 2012 på A's vegne til borgmesteren. I klagen skrev advokaten bl.a.:

"Det gøres gældende,

- at den tidsmæssige udstrækning af forbuddet i afgørelsen af 20. marts 2012 ikke er præcist formuleret, idet udtrykket 'det næste halve års tid' anvendes (...)

...

- at man ikke ud fra en ordlydsfortolkning af afgørelsen af 20. marts 2012 kan forvente, at modtageren af afgørelsen tolker den tidsmæssige udstrækning af forbuddet til at være gældende 'indtil udgangen af september måned 2012', som anført i (X) Kommunes afgørelse af 22. oktober 2012 [rettelig 28. september 2012, min bemærkning].
- at (A), da han ikke inden et halvt år regnet fra den 20. marts 2012 havde hørt fra (X) Kommune, havde en berettiget forventning om, at han som andre borgere i kommunen frit kunne henvende sig personligt på kommunen.
- at den i (X) Kommune i afgørelsen af 20. marts 2012 anførte uklare og upræcise tidsmæssige afgrænsning af forbuddet mod personlig henvendelse på kommunale kontorer ikke bør komme (A) til skade.
- at det ikke i (X) Kommunes afgørelse af 22. oktober 2012 [rettelig 28. september 2012, min bemærkning] er anført, at (A) ved sine to henvendelser i slutningen af september 2012 har udvist en adfærd, der bevirkede, at medarbejderne havde grund til at føle sig utrygge (hvilket er anført i (X) Kommunes brev af 22. oktober 2012 til undertegnede)."

Den 26. november 2012 svarede borgmesteren i X Kommune på advokatens klage. Borgmesteren skrev følgende:

**"Klage over afgørelse vedrørende (A)**

Jeg har modtaget jeres henvendelse angående (A), som har fået et midlertidigt forbud mod at henvende sig personligt på (X) Kommune på grund af hans opførsel.

Jeg kan af den korrespondance der er vedlagt se, at der ikke i forbindelse med det første forbud bliver givet en præcis tidsmæssig udstrækning af forbuddet, hvilket vi beklager, da borgeren, som det bliver nævnt, har krav på en konkret angivelse af perioden.

(A) kan komme på (X) Kommune igen efter den 31. marts 2013 og jeg vurderer ikke efter at have undersøgt sagen, at der er grundlag for at ændre Arbejdsmarkedsafdelingens afgørelse som beror på et konkret skøn.

Der er tale om en samlet vurdering hvor (X) Kommune både tilgodeser medarbejdernes sikkerhed, men ikke udelukker (A) fra at komme i kontakt med medarbejdere på (X) Kommune.

(A) har jævnfør brev af 22. oktober 2012 mulighed for både telefonisk eller skriftlig kontakt, og hvis det er påkrævet også mulighed for et personligt møde med kommunens medarbejder der skal foregå på politistationen, hvis det vurderes der er behov for det.”

A's advokat klagede den 30. november 2012 til mig over sagen. Den 19. juni 2013 anmodede jeg kommunen om en udtalelse. Kommunen afgav denne den 1. juli 2013.

Kommunen skrev bl.a. følgende i sin udtalelse:

”(X) Kommune har modtaget din henvendelse af den 19. juni 2013, hvor der anmodes om udtalelse i en konkret sag vedrørende (A) i forbindelse med, at vedkommende har været forment adgang til (X) Kommune.

Du har anmodet om, at (X) Kommune særlig forholder sig til følgende:

*1. Om kommunen i forbindelse med (A)'s fornyede henvendelser hos kommunen i marts og september 2012 har udarbejdet nogen form for notat om disse henvendelser eller hændelser, jf. offentlighedslovens § 6 (lov nr. 572 af 19. december 1985).*

Kommunen har gennemgået sagens oplysninger og fundet følgende:

(A) blev løsladt i marts 2012, hvor han på ny rettede henvendelse til (X) Kommune med henblik på udbetaling af førtidspension m.m. Der var i den forbindelse en kontakt med medarbejdere i Borgerservice, hvor der var en rådhusbetjent tilstede. Der foreligger ikke et notat i sagen om denne kontakt.

Der foreligger et notat dateret den 8. marts 2012, hvor det fremgår, at der har været telefonisk kontakt med (A), som har anmodet om at forbuddet ophæves. Han blev (...) orienteret mundtligt om, at forbuddet forlænges.

Dette orienteres han også skriftligt om i brev af den 20. marts 2012 udarbejdet af Arbejdsmarkedschefen. Beslutningen om at opretholde forbuddet skete ud fra en vurdering af, at medarbejderne fortsat var påvirket af den episode, der udløste forbuddet den 26. august 2010, hvor han optrådte meget truende overfor personalet og udøvede hærværk ved at sparke så hårdt til en reol, at den blev ødelagt. (X) Kommune ser med

stor alvorlighed på denne episode, som medførte frygt og utryghed hos medarbejderne.

Den 12. september 2012 har forvaltningen modtaget et brev fra (A) angående anmodning om opringning vedrørende en ansøgning om enkelt-ydelser. Han kontaktes samme dag hvilket fremgår af notat 12. september. Der foreligger ligeledes et notat af 18. september 2012, hvor det fremgår, at han på trods af forbuddet møder op personligt i jobcentrets ekspedition den 13. september for at aflevere dokumentation til ansøgningen om enkelt-ydelser. Det fremgår af notatet igen den 18. september, at han ved fremmødet den 13. september blev anmodet om ikke at komme i ekspeditionen, da han var forment adgang. Det fremgår ligeledes af endnu et notat af den 18. september, at (A) alligevel den 18. september går ind i ekspeditionen på trods af en mundtlig orientering om, at han er forment adgang og skal aflevere sin ansøgning i postkassen udenfor ekspeditionen. Dette foreholdes han også ved fremmødet den 18. september.

(A)'s overtrædelse af forbuddet og adfærd ved at møde op to gange personligt uden forudgående aftale gør medarbejderne utrygge.

*2. Om kommunen mener, at fremmødeforbuddene af 20. marts 2012 og 28. september 2012 er afgørelser i forvaltningslovens forstand, og i givet fald om (A) forinden er blevet partshørt, jf. forvaltningslovens § 19 (nu lovbekendtgørelse nr. 988 af 9. oktober 2012). Hvis der ikke er sket partshøring, bedes kommunen oplyse om baggrunden herfor.*

(X) Kommune vurderer på baggrund af sagens oplysninger, at der var tale om afgørelser i forvaltningslovens forstand. Der er beklageligvis ikke foretaget partshøring og givet klage[vejledning, min tilføjelse]. (X) Kommune giver dog klage[vejledning, min tilføjelse] i brev af 22. oktober 2012 til (A)'s advokat, hvor begrundelsen for forbuddet præciseres og uddybes.

*3. Hvilke omstændigheder er indgået i kommunens vurdering af – i forbindelse med forbuddet af 20. marts 2012 – at der ikke var grundlag for at tro, at (A)'s opførsel havde ændret sig.*

(X) Kommune er opmærksom på, at (A) i perioden fra den 26. august 2010 til 20. marts 2012 ikke har opført sig uacceptabelt eller har tilsidesat sit forbud mod at henvende sig på kommunen. Som det fremgår af brev af 22. oktober 2012 har (A) i perioden mellem august 2010 og marts 2012 afsonet en fængselsdom, og har været bosiddende i (Y) Kommune i en kortere periode. Da (A) retter henvendelse til (X) Kommune igen i marts 2012, har kommunen ikke et grundlag for at tro, at hans opførsel



har ændret sig, da det er længe siden han har været i kontakt med kommunen. Kommunen beslutter at forlænge forbuddet delvis i en periode af hensyn til kommunens medarbejdere, som fortsat er påvirkede af episoden den 26. august 2010. Det betød, at (A) med virkning fra den 20. marts 2012 fik mulighed for at deltage personligt i samtaler på kommunen efter aftale.

*4. Er grundlaget for forlængelsen af fremmødeforbuddet ved brev af 28. september 2012, i orden, navnlig når der henses til den manglende klarhed af den tidsmæssige udstrækning af forbuddet af 20. marts 2012.*

Det er (X) Kommunes vurdering, at (A) var bekendt med at det delvise forbud ikke var ophævet, da han den 12. september sendte et brev til (X) Kommune for at få telefonisk kontakt med kommunen. Kommunen kontakter som det er anført under punkt 1 (A) straks efter modtagelsen af brevet. Det aftales under den telefoniske samtale den 12. september, at sagsbehandleren vil vende tilbage telefonisk i løbet af kort tid. På trods af den aftale med sagsbehandleren kommer (A) den 13. september ind i jobcentrets ekspedition for at aflevere et brev til sagsbehandleren. Som det også fremgår af ovenstående under punkt 1 møder (A) igen den 18. september for personligt at aflevere ansøgningen, selv om han er orienteret om at ansøgningen skal afleveres i postkassen udenfor ekspeditionen. De to episoder påvirker medarbejderne meget og gør dem utrygge. Det beslutes på baggrund af dette at tilkalde rådhusbetjent, som opholder sig i ekspeditionen de følgende dage.

(X) Kommune har tidligere i brev af 26. november 2012 fra borgmesteren beklaget den manglende klarhed vedrørende den tidsmæssige udstrækning af forbuddet.

*5. Hvis der er tale om afgørelser i forvaltningslovens forstand, er begrundelserne i forbuddene af 20. marts og 28. september 2012 så fyldestgørende, jf. forvaltningslovens § 24.*

(X) Kommune vurderer, at begrundelsen i afgørelsen af 20. marts og 28. september 2012 beklageligvis ikke er fyldestgørende.

Kommunen har på baggrund af denne henvendelse igangsat udarbejdelse af en procedure, som fremadrettet skal sikre, at kommunen ved lignende afgørelser overholder de forvaltningsretlige regler.

*6. Betydningen af (A)'s oplysning om, at hans henvendelse i september 2012 skete efter aftale med hans sagsbehandler.*

(X) Kommune har ikke i sagen fundet dokumentation for, at (A)'s henvendelse i september skete efter aftale med hans sagsbehandler. Det fremgår derimod af journalen, som anført under punkt 1, at (A) telefonisk er orienteret om at ansøgningskemaet og tilhørende dokumentation i forbindelse med hans ansøgning om enkeltydelser i september skal afleveres i postkassen udenfor ekspeditionen.

*7. Er der tale om en skærpelse af fremmødeforbuddet ved forbuddet af 28. september 2012, når det blev anført, at (A)'s eventuelle personlige kontakt med kommunens medarbejder skulle foregå på politistationen, jf. advokatens brev af 6. november 2012 til kommunen.*

Det er (X) Kommunes vurdering, at der er tale om en skærpelse af forbuddet. Forbuddet skærpes med den begrundelse, at (A) ved sin adfærd i september har medført en utryghed, som opleves som en trussel mod medarbejdernes sikkerhed. Forbuddet udelukker ikke (A) fra at komme i kontakt med medarbejdere på (X) Kommune pr. brev eller telefonisk. Hvis det blev nødvendigt med personlig kontakt, skulle det aftales særskilt, og ville efter aftale kunne foregå på politistationen.

*8. Kommunens eventuelle overvejelser om proportionalitet i forbindelse med fremmødeforbuddene.*

Det er (X) Kommunes vurdering, at forbuddene har været nødvendige af hensyn til medarbejdernes sikkerhed og for at opretholde ro og orden. Der er samtidig lagt vægt på, at (A) ikke har været udelukket fra at komme i kontakt med medarbejderne ved (X) Kommune.

*9. Jeg beder endelig kommunen om at oplyse, om forbuddet af 28. september 2012 er blevet forlænget, eller om det udløb den 31. marts 2013.*

Forbuddet er udløbet med virkning fra 31. marts 2013, da (A) ikke siden september 2012 har tilsidesat forbuddet.

(X) Kommune har, som tidligere anført, efter gennemgang af denne sag vurderet, at der er behov for udarbejdelse af en procedure for håndtering af lignende sager, der overholder de forvaltningsretlige regler, og dette er igangsat.

..."

Den 8. juli 2013 sendte jeg kommunens udtalelse til A's advokat og anmodede om eventuelle bemærkninger inden 4 uger. Jeg modtog ikke yderligere bemærkninger fra advokaten.