

FOLKETINGETS OMBUDSMAND

Gammeltorv 22, 1457 København K
Telefon 33 13 25 12. Telefax 33 13 07 17
Personlig henvendelse 10-15

Dato: 6. november 2007

J.nr.: 2007-2140-813
Sagsbehandler: UL4
(Bedes anført ved henvendelser)
Akt. nr.: 8

Bornholms Regionskommune
Rådhuset
3700 Rønne

+ bilag

Vedrørende opsigelse af to gadeplansmedarbejdere

Jeg har nu færdiggjort min behandling af sagen som jeg har rejst under henvisning til § 17, stk. 1, i ombudsmandsloven (lov nr. 473 af 12. juni 1996 om Folketingets Ombudsmand). Denne bestemmelse giver mig mulighed for af egen drift at indlede en undersøgelse i en sag.

Det er min opfattelse at det var uheldigt at formanden for Børne- og Skoleudvalget orienterede offentligheden om udvalgets beslutning på et tidspunkt hvor de to gadeplansmedarbejdere som blev berørt af beslutningen, ikke havde fået meddelelse om beslutningen. Da udvalgets indstilling først og fremmest var af budgetmæssig karakter, kan dette dog ikke i sig selv give mig anledning til kritik af regionskommunen. Jeg mener imidlertid at det er kritisabelt at regionskommunen ikke informerede de to gadeplansmedarbejdere om udvalgets indstilling og konsekvenserne af indstillingen hurtigst muligt efter at beslutningen herom var truffet og blevet offentligt kendt. Dette er gennemgået nærmere i afsnittet "Ombudsmandens udtalelse" sidst i dette brev.

Her følger en gennemgang af sagen med begrundelse for resultatet af min undersøgelse.

Bornholms Tidende bragte den 7. juni 2007 en artikel om afskedigelse af to gadeplansmedarbejdere. Ifølge artiklen havde TV2/Bornholm onsdag den 6. juni 2007 citeret Børne- og Skoleudvalgets formand for at udvalget nu havde besluttet at opsi de to gadeplansmedarbejdere i Nexø.

Det fremgik af artiklen og efterfølgende artikler i Bornholms Tidende at de to medarbejdere ikke kendte udvalgets beslutning før de blev orienteret om den via pressen. Ifølge en notits i Bornholms Tidende den 8. juni 2007 betegnede udvalgsformanden det som ærgerligt at regionskommunen ikke havde fået orienteret medarbejderne før nyheden kom ud i pressen.

I et brev af 21. juni 2007 bad jeg på baggrund af Bornholms Tidendes omtale af sagen Bornholm Regionskommune om underretning om regionskommunens afgørelser om afskedigelse af de to medarbejdere. Jeg henviste i den forbindelse til den ovennævnte bestemmelse i ombudsmandslovens § 17, stk. 1.

Bornholms Regionskommune sendte den 5. juli 2007 kopi af de to gadeplansmedarbejderes ansættelsesbreve og opsigelser. Regionskommunens brev af 5. juli 2007 var desuden vedlagt forvaltningens redegørelse af 4. juli 2007 om sagen. Heraf fremgik følgende:

”Gadeplansmedarbejderne er ansat som kontaktpersoner i henhold til Lov om Social Service.

Ansættelsesbrevene vedlægges som kopi.

BørneCenter Bornholm fremsatte i forbindelse med budgetprocessen et opprioriteringsforslag, hvor der blev anmodet om midler til at fortsætte ordningen med gadeplansmedarbejdere på Bornholm.

Børne- og Fritidsudvalget [Børne- og Skoleudvalget; min rettelse] behandlede forslaget på et møde d. 6.6.07, og besluttede ikke at imødekomme anmodningen.

I pressen udlægges dette som en fyring af de to medarbejdere, men reelt var der tale om en økonomisk beslutning i forbindelse med budgetlægningsprocessen.

På baggrund af den politiske beslutning vurderede ledelsen i Børnecentret, at ordningen skulle stoppes. Gadeplansmedarbejderne blev kontaktet mandag d. 11. juni og indkaldt til et møde med undertegnede fredag d. 15. juni. På mødet blev det aftalt, hvordan ordningen kunne stoppes på en fornuftig måde. Resultatet blev en aftale om, at ordningen stoppes pr. 31.7.07.

Opsigelsesbrevene til de to medarbejdere dateret d. 22. juni blev derefter sendt til de to medarbejdere.

Opsigelsesbrevene vedlægges som kopi.

På denne baggrund er det min klare vurdering, at opsigelsen af de to medarbejdere er blevet behandlet korrekt, men at beslutningen fra det politiske udvalg desværre i pressen blev fremlagt på en ukorrekt måde.”

Efter at have gennemgået regionskommunens brev med bilag meddelte jeg i et brev af 20. august 2007 regionskommunen at jeg havde besluttet at indlede en undersøgelse af sagen af egen drift, jf. ombudsmandslovens § 17, stk. 1. Jeg bad derfor om at måtte modtage regionskommunens eventuelle yderligere bemærkninger til sagen.

I et brev af 1. oktober 2007 har Bornholms Regionskommune afgivet yderligere bemærkninger til sagen. Regionskommunen har oplyst i brevet at styreformen i regionskommunen benævnes central styring – decentral ledelse, og at den er baseret på virksomhedsaftaler der bliver indgået mellem kommunalbestyrelsen og den enkelte enhed (virksomhed). Virksomhedslederne har det fulde ansvar for budget, drift og personale og har kompetencen til at ansætte og afskedige medarbejdere og i øvrigt indgå i kontraktforhold. Børne- og Skoleudvalget har indstillingsret til kommunalbestyrelsen for så vidt angår op- og nedprioriteringsforslag i forbindelse med budgetvedtagelsen, men personale- og kontraktforhold falder uden for udvalgets indstillingsret og beslutningskompetence.

Om den konkrete sag er det oplyst i regionskommunens brev af 1. oktober 2007 at de to gadeplansmedarbejdere blev udpeget som kontaktpersoner for et antal børn i Nexø-området. Udpegningen skete efter bestemmelsen i den sociale servicelovs § 40, stk. 3, nr. 7, som senere er videreført i den samme lovs § 52, stk. 3, nr. 7. Efter regionskommunens opfattelse er der generelt ikke tale om etablering af et egentligt ansættelsesforhold ved udpegning af en kontaktperson, og det var der heller ikke tale om for de to gadeplansmedarbejdere i Nexø-området. Til støtte for denne opfattelse har regionskommunen anført følgende:

”Dette beror på tre følgende forhold:

- 1) I lovteksten er anvendt udtrykket ’udpegning af en fast kontaktperson’.
- 2) For at en person kan betragtes som ansat, skal der bestå et over-/underordningsforhold, hvilket betyder at Bornholms Regionskommune skal have en form for instruktionsbeføjelse overfor kontaktpersonerne. Dette er ikke tilfældet. Den konkrete kontakt, herunder planlægning af hvor kontakten finder sted aftales mellem kontaktpersonen, barnet og dennes familie jf. vejledning om personlig rådgiver/kontaktperson. Kontaktpersonen skal alene afrapportere til kommunen.
- 3) Desuden er honorarlønnede ikke omfattet af den kommunale ferieaftale, idet de ikke anses som ’ansatte’ i ferieaftalens forstand jf. vejledning til ferieaftalen.

Familieplejeres retlige stilling kan formentlig anvendes analogt i forhold til kontaktpersoner, idet familieplejere på tilsvarende vis indgår en kontrakt med kommunen vedrørende et bestemt barn, modtager et vederlag pr. måned, får godtgjort udgifter til kost og logi mv. Familieplejere er ikke omfattet af den kommunale ferieaftale, men er omfattet af ferieloven.

Ifølge retspraksis herunder Vestre Landsrets dom af 25. juli 2007 er familieplejere som har indgået en kontrakt ikke i et egentligt ansættelsesforhold. I den nævnte dom udtalte Landsretten, at uanset at der ikke var tale om et egentligt ansættelsesforhold kunne omstændighederne ved opsigelse af en plejekontrakt begrunde, at kontraktforholdets ophør rent forvaltningsretligt skulle sidestilles med en afskedigelsessag. Dette ville blandt andet være tilfældet, hvor kontraktens ophør fra kommunens side var begrundet i forhold hos plejeren og kommunens vurdering indeholdt en bebrejdelse eller kritik af denne. I den konkrete sag skyldtes ophøret af plejekontrakten imidlertid, at barnets mor ønskede dette, hvorfor kontraktens ophør fra kommunens side ikke

var begrundet i familieplejerens forhold. På denne baggrund havde kommunen ikke pligt til at iagttage de forvaltningsretlige regler om sagsbehandling, herunder partshøring, som finder anvendelse i afskedigelsessager på det offentlige arbejdsmarked.

Tilbage står spørgsmålet om der i denne konkrete sag er holdepunkter for at antage, at der er etableret egentlige ansættelsesforhold for Heidi Jarlgun Johannesen og Ole Dyppe Frederiksen.

Af følgebrevene til de to kontaktpersoner, som er fremsendt sammen med kontrakterne om udpegning fremgår, at de er ansat som kontaktpersoner. På den anden side fremgår det tillige af brevene, at der ikke er tale om overenskomstsmæssige ansættelsesforhold, at der ikke vil blive trukket ATP og ej heller beregnet nogen form for pension.”

Ombudsmandens udtalelse

Møder i kommunale udvalg er ikke åbne for offentligheden. Det skyldes bl.a. hensynet til at fremme frie og uformelle meningsudvekslinger ved forhandlingerne på møderne, hvilket skal ses i sammenhæng med at udvalgene ofte skal nå frem til kompromisløsninger på udvalgmøderne.

Udvalgsmedlemmerne kan efter møderne frit udtale sig om de udtalelser og forslag som de selv har fremsat på møderne, og udvalget kan også beslutte at offentligheden skal orienteres om nogle eller alle de sager der er blevet behandlet på udvalgmøderne. I nogle kommuner er der tradition for at et udvalgsmedlem – f.eks. formanden – efter udvalgmøderne giver offentligheden en sådan orientering. Jeg går ud fra at den orientering som formanden for Børne- og Skoleudvalget gav efter udvalgmødet den 6. juni 2007, blev givet i overensstemmelse med en sådan tradition.

Udvalgene er dog begrænset af reglerne om tavshedspligt, ligesom andre forhold kan begrænse medlemmernes ret til at udtale sig. En offentliggørelse af oplysninger om de sager der er blevet drøftet på et udvalgmøde, vil derfor altid være betinget af en konkret vurdering af om oplysningerne er tavshedsbelagte, eller om offentliggørelse af oplysningerne er begrænset som følge af andre forhold.

Et udvalgs indstillinger til kommunalbestyrelsen er ikke i sig selv tavshedsbelagte. Et udvalg kan derfor beslutte at udvalgets indstillinger skal offentliggøres, medmindre kommunalbestyrelsen har truffet beslutning om det modsatte. Jeg henviser i det hele til Hans B. Thomsen mfl., Lov om kommunernes styrelse med kommentarer (2004), s. 132 ff. I de tilfælde hvor et udvalg har truffet afgørelse i en sag der involverer en eller flere parter, anses det dog for hensigtsmæssigt at kommunen sørger for at disse personer får kendskab til beslutningen før den offentliggøres. Jeg henviser til Hans B. Thomsen mfl., Lov om kommunernes styrelse med kommentarer (2004), s. 134, hvor der er henvist til bestemmelsen i § 5, stk. 1, nr. 1, i offentlighedsloven (lov nr. 572 af

19. december 1985 om offentlighed i forvaltningen med senere ændringer). Ifølge denne bestemmelse er der alene adgang til aktindsigt i ”skrivelser, der er udgået fra myndigheden, når skrivelserne må antages at være kommet frem til adressaten”. Jeg har selv tidligere udtalt at det er bedst stemmende med god forvaltningsskik at den eller de personer som en afgørelse vedrører, får besked om afgørelsen før den offentliggøres. Jeg henviser til eksempelvis min udtalelse i sagen der er gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 1995, s. 199 ff (s. 204).

Oplysninger om kommunens økonomiske forhold, herunder konkrete budgetmæssige spørgsmål, er som udgangspunkt ikke tavshedsbelagte. Det kan derfor normalt ikke kritiseres hvis et udvalgsmedlem – som her – efter et udvalgsmøde udtaler sig om udvalgets indstilling til kommunalbestyrelsen vedrørende et punkt i de kommende budgetforhandlinger.

Efter min opfattelse bør udvalgsmedlemmer imidlertid vise tilbageholdenhed med at udtale sig om udvalgets drøftelser om enkeltpersoners eller virksomheders forhold, f.eks. spørgsmål der vedrører en eller flere bestemte ansattes forhold. Det må efter min opfattelse også anses for at være bedst stemmende med god forvaltningsskik og med princippet i offentlighedslovens § 5, stk. 1, nr. 1, at et udvalgs beslutning, når den har direkte og ikke ubetydelige konsekvenser for en eller flere enkeltpersoner eller virksomheder, ikke offentliggøres uden at disse personer eller virksomheder har fået meddelelse om beslutningen.

I denne sag er der et spørgsmål om hvorvidt de pågældende gadeplansmedarbejdere var ansat af regionskommunen. Det fremgår af regionskommunens redegørelse af 4. juli 2007 at de pågældende havde været ansat som medarbejdere af regionskommunen, og at de var blevet afskediget af regionskommunen. I regionskommunens udtalelse af 1. oktober 2007 er det derimod anført at det er regionskommunens opfattelse at der ikke var tale om egentlige ansættelsesforhold, men om privatretlige kontraktforhold som ikke var omfattet af de forvaltningsretlige regler om sagsbehandling i afskedigelsessager.

For bedømmelsen af det spørgsmål som foreligger i denne sag, er det uden betydning om de to gadeplansmedarbejdere var ansat af regionskommunen eller havde indgået en privatretlig kontrakt med regionskommunen. De principper for god forvaltningsskik som danner grundlag for min bedømmelse af sagen, gælder ikke kun i forhold til offentligt ansatte, men også i forhold til andre borgere og virksomheder. Jeg har derfor ikke anset det for nødvendigt at foretage en nærmere vurdering af om de to gadeplansmedarbejdere har været ansat af regionskommunen.

Efter mødet i Børne- og Skoleudvalget den 6. juni 2007 udtalte udvalgsformanden sig over for pressen om udvalgets beslutning om en indstilling af budgetmæssig karakter. Indstillingen havde dog direkte betydning for de to gadeplansmedarbejdere, og de kunne umiddelbart identificeres ud fra udvalgsformandens oplysninger om udvalgets beslutning på mødet den 6. juni 2007.

Jeg mener på den baggrund at det var uheldigt at udvalgsformanden orienterede offentligheden om udvalgets beslutning på et tidspunkt hvor de to gadeplansmedarbejdere ikke havde fået meddelelse om beslutningen. Da udvalgets indstilling først og fremmest var af budgetmæssig karakter, kan dette dog ikke i sig selv give mig anledning til kritik af regionskommunen.

Når en beslutning af budgetmæssig karakter får direkte betydning for nogle få konkrete og let identificerbare personer, må kommunen dog sørge for at disse personer hurtigst muligt og uden unødigt forsinkelse får besked om beslutningen og om dens konsekvenser for dem, i hvert fald i de tilfælde hvor udvalget har bestemt at oplysninger om beslutningen skal eller kan offentliggøres. Jeg henviser til det ovenfor anførte om bl.a. princippet i offentlighedslovens § 5, stk. 1, nr. 1.

I den foreliggende sag blev udvalgets beslutning offentligt kendt efter udvalgsmødet onsdag den 6. juni 2007. De to berørte gadeplansmedarbejdere blev imidlertid først kontaktede af regionskommunen mandagen efter – den 11. juni 2007 – hvor de blev indkaldt til et møde om sagen den 15. juni 2007. Regionskommunens redegørelser til mig indeholder ingen forklaring på hvorfor regionskommunen ikke informerede gadeplansmedarbejderne om sagen på et tidligere tidspunkt.

Det kan i den forbindelse ikke tillægges vægt at udvalgets beslutning angik en indstilling til kommunalbestyrelsen, og at kommunalbestyrelsen skulle tage stilling til indstillingen i forbindelse med de kommende forhandlinger om regionskommunens budget for 2008. Jeg henviser til at det i hvert fald med pressens omtale af sagen i dagene efter den 6. juni 2007 måtte stå regionskommunen klart at udvalgets indstilling blev opfattet som en afskedigelse af de to gadeplansmedarbejdere. Det fremgår dog af regionskommunens redegørelse af 4. juli 2007 at regionskommunen først bagefter – på baggrund af udvalgets beslutning – traf afgørelse om opsigelse af de to gadeplansmedarbejdere. I redegørelsen tager regionskommunen derfor afstand fra pressens udlægning af sagen. Når regionskommunen ikke var helt enig i denne udlægning, var der imidlertid så meget desto mere grund til at regionskommunen hurtigst muligt kontaktede de to gadeplansmedarbejdere og selv informerede dem om konsekvenserne af udvalgets beslutning.

Det er på den baggrund min opfattelse at det er kritisabelt at regionskommunen ikke informerede de to gadeplansmedarbejdere om udvalgets indstilling og konsekvenserne af indstillingen hurtigst muligt efter at beslutningen herom var truffet og blevet offentligt kendt.

På baggrund af min gennemgang af Bornholms Regionskommunes redegørelse for sagen og de vedlagte bilag kan det efterfølgende forløb omkring opsigelsen af de to gadeplansmedarbejdere ikke give mig anledning til at foretage mig yderligere i sagen.

Regionskommunens bilag vedlægges.

Med venlig hilsen

Kopi er samtidig sendt til:

Heidi Johannesen

Ole Frederiksen