

## FOLKETINGETS OMBUDSMAND

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

Dato: 06.12. 2005

J.nr.: 2005-2335-815  
Sagsbehandler: MG4  
(Bedes anført ved henvendelser)  
Akt. Nr.: 22

Ballerup Kommune  
Rådhuset  
Hold-an Vej 7  
2750 Ballerup

+ bilag

### **Vedrørende ansattes udtalelser til offentligheden**

I fortsættelse af mit brev af 14. oktober 2005 vender jeg hermed tilbage til sagen.

Jeg har gennemgået Ballerup Kommunes udtalelse af 11. oktober 2005 med bilag, og jeg har på det foreliggende grundlag besluttet ikke at tage sagen om ytringsfrihed for ansatte i kommunen op af egen drift efter § 17, stk. 1, i lov nr. 473 af 12. juni 1996 om Folketingets Ombudsmand.

Her følger en gennemgang af det for mig foreliggende materiale og min vurdering af sagen.

I tre artikler fra fagbladet Børn & Unge som jeg var blevet gjort opmærksom på ved en henvendelse fra bladet, blev der bl.a. omtalt en række tilfælde vedrørende udtalelser fra institutionsledere ansat i Ballerup Kommune til pressen. I den anledning anmodede jeg til brug for mine overvejelser om hvorvidt der var grundlag for at jeg af egen drift tog sagen op til undersøgelse, om kommunens bemærkninger til nærmere citerede afsnit fra artiklerne. Jeg skrev bl.a. følgende:

”I vedlagte tre artikler fra fagbladet Børn & Unge som jeg er blevet gjort opmærksom på ved en henvendelse fra bladet, omtales bl.a. en række tilfælde vedrørende udtalelser fra institutionsledere ansat i Ballerup Kommune til pressen. I artiklen ’Ballerup knægter ytringsfriheden’ skrives bl.a. følgende:

’Over 100 daginstitutionsledere i Ballerup Kommune overværede en kollega blive ’offentligt spanket’ på et hasteindkaldt møde med ledelsen. Kollegaen havde udtalt sig kritisk om kommunens ledelsesstil i en artikel i Børn&Unge, og formålet med mødet var ifølge flere ledere også at lukke munden på dem. Kommunaldirektøren er uenig.

...

... udtaler blandt andet i artiklen, at han har oplevet at få påtaler for at kritisere sin kommune, og han mener ikke, at det er i overensstemmelse med værdier om åbenhed og dialog.

...

'Vores kommunaldirektør Allan Vendelbo startede med at påpege, at artiklen giver indtryk af, at Ballerup Kommune ikke er et rart sted at være, og at det ikke er særlig heldigt. Han sagde, man først skal gå til ham med sin kritik, og ... blev haglet ned. Det gjorde han virkelig. Tilbage sad vi andre med en oplevelse af, at vi blev bedt om at holde mund', siger lederen.

...

**Ikke en påtale.** På mødet gjorde Allan Vendelbo især meget ud af at udrede den misforståelse, at ... skulle have fået en påtale i juridisk forstand. Det fortæller den anonyme leder.

'Ledelsen havde en meget firkantet tilgang til et problem i kommunen, som ... tydeligvis ikke var ene om at opleve. Mange rejste sig op og sagde, at de også havde fået påtaler, og selvom ... ikke kunne pege på, hvor han på skrift havde fået en påtale, var det tydeligt, at han havde oplevet noget, der ligner. Hvis jeg havde en krise i min personalegruppe på 28 medarbejdere, så ville jeg vælge en anden taktik end at hænge mig i, om det var en påtale i juridisk forstand eller ej, og i stedet tage min medarbejders oplevelse alvorligt', siger daginstitutionslederen.'

I artiklen 'Man binder os på mund og hånd' skrives bl.a. følgende:

'Jeg har opbrugt min kvote for, hvor meget man kan sige offentligt, og jeg har ikke lyst til at blive den næste, der bliver banket på plads', forklarer hun med henvisning til flere kolleger, der er blevet irettesat af kommunen for at tale med kritiske røster.

Lederen husker især daginstitutionsleder ..., som sidste efterår i Børn & Unge kritiserede Ballerup Kommunes ledelsesstil for ikke at leve op til de fine værdier, kommunen ellers tilskriver sig (Børn&Unge nummer 38/04). På et hasteindkaldt møde mellem kommunens topchefer og godt 100 daginstitutionsledere blev ... efterfølgende 'offentligt spanket', som en leder dengang udtrykte det (Børn&Unge nummer 43/04).

'Det har jeg ikke lyst til at opleve, og derfor tør jeg ikke længere stå frem. Men jeg vil gerne anonymt bekræfte, at der er en dårlig stemning herude, og at det er blevet svært at tale frit som daginstitutionsleder i Ballerup', siger den anonyme leder.

Samme oplevelse af stækket ytringsfrihed har en anden leder.

'Men det skal ikke være med navns nævnelse, for så står cheferne der med det røde kort. Vi har virkelig fået mundkurv på herude i Ballerup', fastslår han.

Den mandlige leder husker også ...

'Han blev jo slagtet for at sige det, vi egentlig alle sammen mener om ledelsesformen i Ballerup. Men vi er begyndt at spørge os selv, om det er det værd at stå frem med kritik. Vi har jo ikke lyst til at miste vores job. Jeg har været i kommunen i mange år og har gode kolleger på institutionen og i nærområdet, så jeg ønsker ikke at brænde mine broer', siger lederen, der kun anonymt tør støtte ... i sin kritik.

...

Og i en sag i foråret om en planlagt lukning af Ballerup-klubben Hedegård Nord fik klubbens leder mundkurv på af kommunen.

'Klublederen fik i forbindelse med lukningen af sin klub at vide, at han ikke måtte udtale sig til pressen', fortæller en af de personer i Ballerup, som især har lagt øre til daginstitutionsledernes gentagne klager og frustration.

...

Børn&Unge har set et af direktionens diskussionsoplæg på et møde i tænketanken, og af det fremgår det blandt andet, at det er topledelsen, som i sidste ende træffer beslutningerne. Og kritik af disse er forbudt. På en overhead om formidling af tænketankens resultat står for eksempel:

'Vi skal respektere, at den sidste strækning skal gås af politikere og ikke af ansatte' og 'Alle ledere forventes at bakke op om resultatet, når der er truffet politisk beslutning'. Om ledernes ret til at formidle deres mening om resultatet videre, står der: 'Frustration over resultatet skal håndteres i leder til leder-dialogen'.

Holdningen, at al kritik skal holdes inden for rådhusets tykke mure, fremgår også af kommunaldirektør Allan Vendelbos svar til Børn&Unge, da vi anmoder om en kommentar til denne artikel: 'Jeg mener ikke, Børn&Unge er det rette forum for diskussion af de rejste spørgsmål', skriver han i en e-mail til Børn&Unge samt til embedsmændene på dagpasningsområdet i Ballerup Kommune. E-mailen fik den virkning, at ingen embedsmænd derefter ønskede at kommentere institutionsledernes kritik af kommunens ledelsesstil.'

Til brug for mine overvejelser om hvorvidt der er grundlag for at jeg af egen drift efter § 17, stk. 1, i lov nr. 473 af 12. juni 1996 om Folketingets Ombudsmand som ændret ved lov nr. 556 af 24. juni 2005, tager sagen op til undersøgelse, anmoder jeg om kommunens bemærkninger til de ovenfor citerede afsnit fra artiklerne i Børn & Unge.

Jeg anmoder om at Ballerup Kommune i sin udtalelse oplyser om kommunaldirektør Allan Vendelbos udtalelser som er citeret ovenfor, er gengivet korrekt, og i givet fald om de kan anses for at være i overensstemmelse med reglerne for offentligt ansattes ytringsfrihed. Jeg anmoder endvidere om at kommunen oplyser om oplysningerne

angående et påbud til lederen af klubben Hedegård-Nord er gengivet korrekt, og i givet fald om det kan anses for at være i overensstemmelse med reglerne for offentligt ansattes ytringsfrihed. Jeg henviser til den sag som er gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning, 1999, s. 536.

Jeg anmoder endvidere om udlån af eventuelle akter der angår de nævnte forhold, herunder eventuelle skriftlige påtaler eller påbud til institutionsledere i anledning af de forhold som omtales i de tre artikler fra Børn & Unge, samt af et eventuelt referat fra det møde som efter det foreliggende blev afholdt den 15. november 2004 i Ballerup Idrætsforeningers lokaler. Herudover anmoder jeg kommunen om at tilsende mig en kopi af den overhead som er omtalt, og eventuelle andre overheads som blev anvendt ved samme lejlighed. Jeg anmoder om at kommunen oplyser nærmere hvilke retningslinjer som ved den pågældende eller andre tilsvarende lejligheder er blevet meddelt, mundtligt eller skriftligt, for de ansattes udtalelser vedrørende sager i hvilke der træffes beslutning på et politisk niveau. Endvidere anmoder jeg om at modtage underretning om de retningslinjer for ansattes udtalelser til offentligheden, herunder pressen, som Ballerup Kommune i øvrigt måtte have fastsat.”

Jeg modtog herefter Ballerup Kommunes udtalelse af 11. oktober 2005 med bilag. I udtalelsen har kommunen anført bl.a. følgende:

**”Sagen set i en større sammenhæng – kronologisk forløb**

Sagen er, som det også fremgår af nogle af sagsakterne, en udløber af det værdibase-rede forandringsprojekt, som for et par år siden blev påbegyndt via formuleringen af 7 overordnede Ballerup-værdier, der skal hjælpe os med at huske på, hvordan vi bedst omgås hinanden, så vi som arbejdsplads overlever og klarer den øgede konkurrence i fremtiden.

Dette fælles værdigrundlag, der blev til over en periode på 4-5 måneder, hvor 230 medarbejdere og ledere var med til at formulere det, vedlægges som bilag 1.

Med afsæt heri er der efterfølgende bl.a. formuleret et fælles ledelsesgrundlag, der skal være med til at sikre, at Ballerup Kommune til stadighed har gode og velkvalificerede ledere, som er i stand til at håndtere de fremtidige udfordringer.

Heri gives der nogle pejlemærker for, hvilke generelle krav der stilles til alle ledere i Ballerup Kommune, og hvad man som leder kan forvente at blive målt på.

Det fælles ledelsesgrundlag, der blev til i en proces, hvor både ledere, medarbejdere og brugerbestyrelser deltog – slutteligt godkendt af Direktionen den 18. februar 2004 – vedlægges som bilag 2.

Ledelsesgrundlaget er som nævnt fælles for alle ledere i kommunen, men da de specifikke vilkår og forhold for lederne trods alt er forskellige, er der naturligvis behov for en yderligere beskrivelse af ledelsesopgaven med de særlige træk, som karakteriserer opgaven inden for de enkelte sektorer.

På dagpasningsområdet igangsatte Afdelingen Børn & Unge derfor også allerede ultimo maj 2004 – sammen med institutionslederne m.fl. – en proces, der skulle understøtte implementeringen af det fælles ledelsesgrundlag inden for dette område.

Processen blev iværksat med det formål

at få en afklaring og konkretisering af, hvordan ledelsesgrundlaget skal udmøntes i praksis inden for dagpasningsområdet,

at medvirke til, at den enkelte leder opnår ejerskab til og kan identificere sig med ledelsesgrundlaget, og

at tydeliggøre ledelsesopgavens særlige træk på dagpasningsområdet, herunder få afdækket behovet for lederudvikling med en fag-faglig tilgang.

I Afdelingen Børn & Unges notat af 17. oktober 2004, der vedlægges som bilag 3, blev der gjort foreløbig status på processen, herunder i form af en opsamling på de forudgående temadrøftelser i ledergrupperne.

Notatet blev drøftet på et møde den 20. oktober 2004 i Daginstitutionens Pædagogiske Udvalg, jf. i den forbindelse også en efterfølgende mail fra Daginstitutionens chef ... til institutionslederne, der vedlægges som bilag 4.

De to bilag giver et ganske godt indblik i, hvad det var for væsentlige – og tilsyneladende uoverstigelige – (samarbejds)problemer, der på daværende tidspunkt var genstand for en meget følelsesladet diskussion parterne imellem.

En diskussion, der efterhånden udviklede sig i en noget uheldig retning, herunder ikke mindst, da den bredte sig uden for organisationen (Fagbladet 'Børn & Unge'), og som klart viste, at i hvert fald nogle daginstitutionsledere forholdt sig endog meget kritisk til ledelsesgrundlaget og dets udmøntning på deres område.

Denne for begge parter uholdbare situation var anledningen til, at der blev indkaldt til det meget omtalte stormøde mandag den 15. november 2004, jf. mere herom senere.

Dette møde blev hurtigt fulgt op af et nyt møde med institutionslederne den 16. december 2004, hvor det bl.a. – som foreslået af lederne selv – blev besluttet at etablere en såkaldt 'Tænketank', som fik til opgave

at uddrage temaer og delemler til den fortsatte drøftelse,

at forberede en dynamisk proces,

at samle op og bearbejde indtryk fra møder og e-dialog, og

at skabe progression i arbejdet frem mod et resultat.

Det efterfølgende forløb må alt i alt betegnes som noget mere konstruktiv end de tidligere forsøg på dialog, idet man her har lyttet til og også i nogen grad nærmet sig hinandens synspunkter, hvilket også fremgår af Afdelingen Børn & Unges notat af 12. juni 2005 – vedlægges som bilag 5 – hvori der gøres foreløbig status på tænketankprocessen, herunder redegøres for de initiativer, som allerede er eller planlægges iværksat med baggrund heri.

Som det fremgår af notatet, var arbejdet i 1. halvår 2005 især koncentreret om to hovedtemaer – nemlig dels forventningerne til en fremtidig dialogstruktur og dels indholdet i den fremtidige ledelsesopgave.

En ny artikel medio 2005 i Fagbladet 'Børn & Unge' gav imidlertid igen processen et skub i negativ retning, hvilket foranledigede Ballerup Kommunes ledelse – Borgmester Ove E. Dalsgaard, Kommunaldirektør Allan Vendelbo og Udviklingsdirektør Dorrit Christensen – til at indbyde BUPL's Lederråd til en drøftelse, som fandt sted torsdag den 11. august 2005.

Af det fællesbrev af 15. august 2005, der efter mødet blev udsendt til samtlige ledere og medarbejdere på dagpasningsområdet – vedlægges som bilag 6 – fremgår det indledningsvis, at parterne er enige om at beklage artiklen, idet både BUPL's Lederråd og kommunens ledelse tager stærkt afstand fra artiklens fortolkninger vedrørende ytringsfrihed og personalepolitik i Ballerup Kommune.

Det anerkendes dog samtidig i brevet, at nogle ledere kan have haft oplevelsen i retning af det i artiklen beskrevne, ligesom man er opmærksom på, at der i det hidtidige udviklingsforløb har været eksempler på mangler og måske direkte fejl, som naturligvis skal beklages og så vidt muligt ikke gentages.

På den baggrund vil Ballerup Kommune og BUPL's Lederråd sammen arbejde aktivt på at genskabe det gode samarbejde, idet man er enige om, at der fortsat er en række udfordringer på dagpasningsområdet, som skal ofres særlig opmærksomhed.

### **Generelt om artiklerne i Fagbladet 'Børn og Unge'**

Grundlæggende er det vores opfattelse, at artiklerne ikke tegner et retvisende billede af forholdene på dagpasningsområdet i Ballerup Kommune.

De fremdragne eksempler overfortolkes i vid udstrækning af den pågældende journalist og (mis)bruges til en generalisering, som der ikke er basis for, ligesom udtalelser fra forskellige kilder drejes og værdisættes.

I den forbindelse vedlægges som bilag 7 og 8 en meget omfattende mailkorrespondance mellem ... og Kommunaldirektøren, der – som det ses – brugte megen tid og energi på at få rettet misforståelser og forkert etablerede sammenhænge i artiklen 'Brug for brok'.

I relation til den efterfølgende artikel 'Ballerup knægter ytringsfriheden' fremgår det af korrespondancen, at Kommunaldirektøren til sidst opgav og måtte konstatere, at

han samlet set kun kunne opfatte journalistens vinkling af både det aktuelle og det tidligere interview med ham som bevidste forsøg på mangelfulde/forkerte fremstillinger.

**Stormødet mandag den 15. november 2004, herunder specielt den påståede 'offentlige spanking' af Daginstitutionsleder ...**

Det er korrekt – som også anført ovenfor – at den direkte anledning til mødet var artiklen 'Brug for brok', men det er imidlertid ikke korrekt, at formålet med mødet var at foretage en 'disciplinering' af institutionslederne, herunder ...

Formålet var alene at bringe processen omkring implementeringen af ledelsesgrundlaget på dagpasningsområdet tilbage på sporet, hvilket også fremgår af mødeindkaldelsen af 8. november 2004, der vedlægges som bilag 9.

I relation til mødets forløb er det rigtigt, at der blev brugt nogen tid på at få afklaret, om ... virkelig, som han giver udtryk for i artiklen, havde fået påtaler for at kritisere sin kommune.

Det er vel ikke så mærkeligt. Ballerup Kommune kan naturligvis ikke leve med, at offentligheden bibringes den fejlagtige opfattelse, at kommunen uddeler advarsler i flæng til ansatte, der (som privatpersoner) benytter sig af deres grundlovssikrede ytringsfrihed.

...

**Det påståede påbud til lederen af klubben Hedegård Nord om ikke at udtale sig til pressen om den besluttede lukning af institutionen**

Hverken lederen, ... – og i øvrigt heller ikke Områdeleder ... – har modtaget noget påbud om ikke at udtale sig til pressen, hvilket tydeligt fremgår af Udviklingsdirektørens notat af 27. september 2005, der vedlægges som bilag 11.

Som det udførligt refereres i notatet, er realiteten, at de to ledere hver for sig har henvendt sig i forvaltningen og anmodet om at blive vejledt om, hvordan de skal håndtere henvendelser fra pressen i sagen om lukningen af institutionen – og det er de så blevet helt efter bogen af henholdsvis Udviklingsdirektøren og Stabschef i Børn & Unge-afdelingen ...

Ballerup Kommune har p.t. ikke fastsat generelle retningslinier for decentrale lederes udtalelser til offentligheden, herunder pressen, men med baggrund i denne samlede sag forekommer det yderst relevant snarest at få formuleret en egentlig 'pressepolitik' – naturligvis med speciel præcisering af den grundlovssikrede ytringsfrihed, alle offentligt ansatte har som privatpersoner.

**Dialog, information og formidling – oplæg til diskussion af, hvordan vi kan sikre involvering, gensidigt ansvar og loyalitet i budgetlægningsprocessen**

Ombudsmanden beder specielt om at få tilsendt et eksemplar af de plancher, der blev anvendt til formidling af resultaterne af tænketankprocessen.

I artiklen i Fagbladet 'Børn & Unge' er der imidlertid sket en sammenblanding af tænketankprocessen og den budget-dialog-proces, som sideløbende har været iværksat med Ressourcedirektør ... som tovholder – og det er således plancherne fra sidstnævnte proces, der nu vedlægges som bilag 12.

En sådan formaliseret beskrivelse af dialogstrukturen har længe været efterspurgt af alle involverede i budgetlægningsprocessen – politikere, brugerbestyrelser, ledere, medarbejdere m.fl. – så der kom mere styr på informationsstrømmene, og det herudover bl.a. blev helt klart for alle, hvornår og gennem hvilke officielle kanaler man havde mulighed for at gøre sin indflydelse gældende.

Beskrivelsen af budget-dialog-procesen er en væsentlig del af et tidligere igangsat udviklingsprojekt, 'Strategisk kommunikation', hvor formålet er at fremme udviklingen af en effektiv og velfungerende kommunikationskultur, som understøtter Ballerup Kommunes overordnede værdier, visioner og strategier som arbejdsplads, servicevirksomhed og myndighedsudøver.

Fagbladet 'Børn & Unge' refererer i sin artikel – korrekt nok – følgende passager fra planchesættet:

- 'Vi skal respektere, at den sidste strækning skal gås af politikere og ikke af ansatte.'
- 'Alle ledere forventes at bakke op om resultatet, når der er truffet en politisk beslutning.'

1. 'Frustration over resultatet skal håndteres i leder-til-leder-dialogen.'

Forventningen om, at alle ledere loyalt bakker op om trufne politiske beslutninger, er et centralt element i vores fælles ledelsesgrundlag, som stadig sammen med de 7 overordnede Ballerup-værdier – og det kan ikke understreges stærkt nok – udgør grundstenene i den organisationsudviklingsproces, der er igangsat i Ballerup Kommune.

Det ovenfor om leder-til-leder-dialogen anførte harmonerer også med markeringen i det fælles ledelsesgrundlag om, at lederen forudsættes at kommunikere konstruktivt og åbent – og samtidig håndtere uenighed på en loyal måde.

Samtlige de her omtalte anvisninger er fastsat med baggrund i den almindelige forpligtelse for alle ansatte – ledere og medarbejdere – til (inden for lovgivningens grænser) at udføre deres arbejde i overensstemmelse med ansættelsesmyndighedens interesser og aktivt at medvirke til at realisere de opgaver, strategier og mål, som ledelsen har fastlagt for virksomheden (loyalitetsspligten).

### **Grundlovens § 77**

Vi er naturligvis helt opmærksomme på, at der i praksis kan opstå situationer, hvor



topledelsens henstilling til lederne om at udvise loyalitet og anvende de formelle ledelsessystemer må vige til fordel for den grundlovssikrede ret til ytringsfrihed.

Anvisningerne/henstillingerne er således absolut ikke et forsøg på at etablere censurordninger, hvorefter ansatte i Ballerup Kommune – som privatpersoner – forbydes at ytre sig offentligt.

Vi er naturligvis i den forbindelse også helt klar over, at offentligt ansatte har en vidtgående frihed til at udtale sig om ressourcespørgsmål inden for eget arbejdsområde, hvor spørgsmålet kan have væsentlig betydning for medarbejdernes fremtidige ansættelses- og arbejdsforhold.”

I det i kommunens udtalelse af 11. oktober 2005 omtalte bilag 9 (Ballerup Kommunes indkaldelse af 8. november 2004 af lederne af kommunens daginstitutioner og dagplejen til møde den 15. november 2004) skrives bl.a. følgende:

”På dagpasningsområdet har der i det seneste halve år forløbet en proces, der skal understøtte implementeringen af ledelsesgrundlaget. Processen er blandt andet iværksat, for at afklare og konkretisere, hvordan ledelsesgrundlaget skal udmøntes i praksis indenfor dagpasningsområdet.

Drøftelsen om ledelsesgrundlaget har nu bredt sig udenfor organisationen og ud fra en artikel i Fagbladet Børn & Unge kan der konstateres, at daginstitutionerne forholder sig meget kritisk til ledelsesgrundlaget og dets udmøntning.

Dette er den konkrete anledning til, at der med relativt kort varsel indkaldes til dette møde med det formål at drøfte implementeringen af ledelsesgrundlaget og den forandringsproces alle ledere i Ballerup Kommune i dag er del af.”

I det i kommunens udtalelse af 11. oktober 2005 omtalte bilag 6 (Ballerup Kommunes brev af 15. august 2005 til ledere og medarbejdere på institutionsområdet i Ballerup Kommune underskrevet af en repræsentant for kommunens ledelse og af to repræsentanter for BUPL) skrives bl.a. følgende:

”Foranlediget af artikel i Fagbladet ’Børn & Unge’ har kommunens ledelse ved borgmesteren, kommunaldirektøren og udviklingsdirektøren taget initiativ til at indbyde BUPL’s Lederråd til en drøftelse af denne artikel.

Drøftelsen blev afholdt torsdag den 11. august 2005.

Både BUPL’s Lederråd og kommunens ledelse er enige om at beklage artiklen. BUPL’s Lederråd og kommunens ledelse tager stærkt afstand fra artiklens fortolkning vedrørende ytringsfrihed og personalepolitik i Ballerup Kommune, men det anerkendes samtidig at nogle har haft oplevelser i retning af det i artiklen beskrevne. På den baggrund vil Ballerup Kommune og BUPL’s Lederråd arbejde aktivt på at genskabe det gode samarbejde.”

I det i kommunens udtalelse af 11. oktober 2005 omtalte bilag 11 (Ballerup Kommunes udviklingsdirektørs notat af 27. september 2005 vedrørende kontakt med pressen i forbindelse med lukning af klubben Hedegård Nord) skrives bl.a. følgende:

”Vedr. kontakt til pressen ifm lukning af klubben Hedegård Nord

Tirsdag d. 24.05.05 holder undertegnede et møde med formanden for Kultur og Fritidsudvalget i Ballerup Kommune. På dette møde bliver det aftalt, at lukning af klubben Hedegård Nord vil blive fremlagt som forslag på det kommende udvalgsmøde d. 31. maj.

Det bliver samtidig aftalt, at klubbens leder ... og områdeleder ... indbydes til møde hos undertegnede samme dag. På mødet blev de dels orienteret om, at klubbens lukning ville blive sat på den politiske dagsorden til det kommende udvalgsmøde, og dels gav det anledning til den første drøftelse af sagens konsekvenser for klubbens medlemmer, ledelse og medarbejdere.

Udvalget beslutter d. 31.05.05 at lukke klubben.

Samme dag orienterer jeg på et møde på rådhuset den samlede klubledergruppe om beslutningen og om det videre forløb.

Et par dage senere bliver jeg ringet op af klublederen ... Han fortæller, at han er blevet kontaktet af pressen, og at han ikke rigtig ved, hvad han skal gøre. Han sagde ikke noget om, hvilken presse, han var blevet kontaktet af.

Jeg husker hans formulering sådan her ’Nu har de ringet fra pressen --, og så ved jeg ikke rigtig --- altså hvad jeg skal sige’.

Jeg svarede ham på følgende måde: ’Det kan jeg godt forstå, men hvis du er i tvivl om, hvad du skal sige, kan du evt. spørge din områdeleder, om han vil svare pressen. Hvis han også er i tvivl, eller ikke ønsker at svare, så kan I bare henvise til mig.’ Jeg giver hermed klublederen et råd og en handlemulighed med henblik på at hjælpe ham i situationen.

Jeg hører ikke mere, men får senere at vide, at ..., stabschefen i Børn & Ungeafdelingen, har talt med områdelederen ...

Jeg har bedt ... om at gengive samtalen mellem ham og ... Heraf fremgår det, at ... ligesom jeg har givet et råd i forhold til at håndtere pressens henvendelse.

... skriver sådan her til mig:

’På givne foranledning skal jeg hermed i hovedtræk gengive min telefonsamtale med ... – Områdeleder.

... henvender sig i forbindelse med de påtænkte ændringer i Ballerup Syd, hvor han fortæller at ... har bedt ham svare på henvendelse fra journalist(er). ... spørger til hvor meget han kan fortælle og jeg giver ham det råd, at tage udgangspunkt i dagsordeteksten som den er formuleret til Kultur- og Fritidsudvalgets møde den 31. maj 2005. (Jeg kan også have brugt vendingen: 'at lægge sig så tæt op af teksten som muligt').

Jeg har ikke registreret dato, men det må have været i dagene lige efter KFU's møde, fordi jeg guider ... igennem hjemmesiderne for at finde dagsordensteksten.'

Jeg hører ikke mere til den sag før d. 15.06.05. Den dag afslutter institutionschef ... og undertegnede et forløb, her kaldet tænketanks-processen, ved at holde et stort afsluttende fællesmøde med alle daginstitutions- og klublederne.

På mødet drøfter vi naturligvis Børn & Unge-artiklerne, hvor jeg lægger afstand til artiklernes fordrejning af virkeligheden i Ballerup, men samtidig anerkender jeg, at vi har en problemstilling, som vi fortsat skal arbejde med, nemlig at ledelsesopgaven på daginstitutionerne er blevet for kompleks og tidskrævende. Jeg advarer imod det forhold, at vi også selv kan komme til at fordreje virkeligheden, hvis ikke vi får undersøgt godt nok hos hinanden, hvad det er der sker i dagligdagen.

Derfor beder jeg lederne om fremover, hvis de hører om en sag, de ikke helt forstår eller ikke kan acceptere, sådan som den fremtræder i deres verden, at stoppe op og undersøge sagens indhold nærmere, inden de bringer den videre. Jeg beder dem kontakte mig eller ..., så vi kan få lejlighed til at fortælle den del af historien, som vi kender. Jeg gav nogle eksempler på, hvordan halve historier lige pludselig er blevet til en uheldig fordrejning af virkeligheden.

I den sammenhæng hører jeg lige pludselig fra salen et spørgsmål, som relaterer sig til klubbens lukning i Hedegård Nord. Der blev spurgt til det rimelige i, at lederen havde fået forbud mod at udtale sig til pressen.

Jeg blev naturligvis dybt overrasket, men fik jo dermed mulighed for at fortælle, hvordan forløbet havde været. Dermed troede jeg, at rygten var deaktiveret."

I det i kommunens udtalelse af 11. oktober 2005 omtalte bilag 10 (Ballerup Kommunes daginstitutionschefs redegørelse af 30. september 2005 vedrørende påtale til daginstitutionsleder ...) skrives bl.a. følgende:

"Folketingets Ombudsmand har i henvendelse den 19. september 2005 bedt Ballerup Kommune om bemærkninger til en række artikler i Fagbladet Børn & Unge. Et af forholdene der ønskes oplyst, er eventuelle påtaler eller påbud til institutionsledere i anledning af de forhold, som omtales i artiklerne.

I en af artiklerne citeres institutionsleder ... for, at han har oplevet at få påtaler for at kritisere sin kommune.

Det kan oplyses, at undertegnede med baggrund i det refererede møde og artiklen bad ... om at oplyse, i hvilken situation han har oplevet at få en påtale. Eftersom Ballerup Kommune ikke var bekendt med, at det havde fundet sted.

...

I forbindelse med ombudsmandens henvendelse til Ballerup Kommune har ... bekræftet dette hændelsesforløb overfor mig.”

### *Ombudsmandens bemærkninger*

Baggrunden for min henvendelse til Ballerup Kommune var tre artikler fra fagbladet Børn & Unge hvori der bl.a. blev omtalt en række tilfælde vedrørende udtalelser fra institutionsledere ansat i Ballerup Kommune til pressen som efterlod det indtryk at der kunne være tale om at reglerne for offentligt ansattes ytringsfrihed i et eller flere tilfælde var blevet tilsidesat af Ballerup Kommune. Sagen giver mig således anledning til at overveje hvorvidt Ballerup Kommune efter det foreliggende har krænket ytringsfriheden for en eller flere institutionsledere ansat i Ballerup Kommune i det forløb som er beskrevet i de tre artikler fra fagbladet Børn & Unge.

Jeg gør dog opmærksom på at ombudsmanden behandler klager på et skriftligt grundlag og i almindelighed ikke har mulighed for at afhøre personer i sagerne. Ombudsmandsinstitutionen er derfor ikke egnet til at afklare bevisspørgsmål medmindre det kan ske på grundlag af de foreliggende dokumenter i en sag. Derfor vil ombudsmanden som regel være uden mulighed for at vurdere hvad der er blevet sagt på møder og lignende hvis mødedeltagerne er uenige herom og der ikke i øvrigt foreligger materiale til dokumentation heraf.

### *2. Retsgrundlag*

Grundlovens § 77 har følgende indhold:

”Enhver er berettiget til på tryk, i skrift og tale at offentliggøre sine tanker, dog under ansvar for domstolene. Censur og andre forebyggende forholdsregler kan ingensinde påny indføres.”

Bestemmelsen må forstås således at den er til hinder for at der etableres censurordninger, herunder en ordning hvorefter ansatte i den offentlige forvaltning kan forbydes som privatpersoner at ytre sig offentligt om deres arbejdsplads. Den beskytter således den formelle ytringsfrihed.

Efter ordlyden beskytter bestemmelsen ikke den materielle ytringsfrihed, dvs. beskytter ikke imod at det ved lov eller ved andre retskilder bestemmes at ytringer af et bestemt

indhold skal anses for retsstridige, eventuelt straffbare. En vis beskyttelse af den materielle ytringsfrihed følger dog af andre grundlovsbestemmelser, bl.a. grundlovens § 31, stk. 2, om anskuelse og ligelige repræsentation i forbindelse med folketingsvalg og § 67 for så vidt angår religiøse ytringer. Endvidere indeholder den europæiske menneskerettighedskonvention som er inkorporeret i dansk ret ved lov om Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (lovbekendtgørelse nr. 750 af 19. oktober 1998), i artikel 10 en bestemmelse der beskytter den materielle ytringsfrihed.

Lovfastsatte begrænsninger i den materielle ytringsfrihed er for offentligt ansattes vedkommende bl.a. fastsat i reglerne om tavshedspligt, jf. straffelovens §§ 152-152 f samt kapitel 8 i forvaltningsloven.

De offentligt ansattes ret til som privatpersoner at ytre sig offentligt om forhold på deres arbejdsplads begrænses af en ulovbestemt loyalitetspligt. Jeg har flere gange tidligere givet udtryk for indholdet af den ulovbestemte loyalitetspligts betydning for de offentligt ansattes ytringsfrihed. Jeg har formuleret min opfattelse på denne måde:

” ...

Ved besvarelsen af det centrale spørgsmål om, hvorvidt der gælder særlige begrænsninger for offentligt ansattes ytringsfrihed i forhold til den ytringsfrihed, der gælder for borgerne i almindelighed, er udgangspunktet utvivlsomt, at offentligt ansatte har ganske samme frihed som andre til at deltage i den offentlige debat. Det store antal offentligt ansatte taler afgørende imod, at der skulle gælde almindelige begrænsninger for offentligt ansattes ytringsfrihed. Sådanne begrænsninger ville være uforenelige med de hensyn, der ligger bag grundlovens bestemmelser om den demokratiske styreform og den herved forudsatte materielle ytringsfrihed.

Det er dog antaget, at hensynet til offentlige myndigheders interne beslutningsproces og funktionsevne i *særlige* tilfælde kan føre til en begrænsning af de ansattes ytringsfrihed. Det er næppe muligt at give en fuldstændig beskrivelse af, hvornår, i hvilket omfang og for hvilke ansatte sådanne særlige begrænsninger gælder. Men der kan anføres nogle hovedsynspunkter:

1. Begrænsningerne omfatter alene udtalelser vedrørende sager inden for de pågældendes eget arbejdsområde. Offentligt ansatte har samme frihed som andre borgere til at udtale sig om sager på forvaltningsområder, som de ikke har berøring med i deres daglige arbejde.
2. Ved udtalelse inden for eget arbejdsområde er det af betydning, om den pågældende som led i sit arbejde har været (eller er) aktivt medvirkende i myndighedens beslutningsproces. Begrænsningerne vil i almindelighed ikke omfatte ansatte med en funktion, der ligger fjernt fra de politiske eller administrative beslutningstagere.
3. Det spiller en rolle, om udtalelserne fremsættes før eller efter, at en beslutning er truffet. Adgangen til at udtale sig, inden en sag er afgjort, kan – af hensyn til beskyt-

telse af den interne beslutningsproces – være noget snævrere end adgangen til at udtale sig senere.

4. Det ligger efter praksis fast, at offentligt ansatte har en vidtgående frihed til at udtale sig om ressourcspørgsmål inden for eget arbejdsområde, hvor spørgsmålet kan have væsentlig betydning for medarbejdernes fremtidige ansættelses- og arbejdsforhold.

Det følger af det anførte, dels at der kræves særlige tungtvejende grunde for at anerkende begrænsninger i offentligt ansattes ytringsfrihed, dels at disse grunde normalt kun vil foreligge i forhold til centralt placerede medarbejdere, der deltager eller har deltaget i den omstridte beslutnings tilblivelse.

Jeg henviser i øvrigt til Bent Christensens responsum vedrørende offentligt ansattes ytringsfrihed, der er gengivet i Juristen for 1980, s. 85 ff.

...”

(Folketingets Ombudsmands beretning for 1987, s. 237).

Når en offentlig ansat udtaler sig i tjenesten, er den pågældende som udgangspunkt undergivet ledelsens bestemmelse om hvorvidt den pågældende må udtale sig og i bekræftende fald hvad den pågældende må sige på myndighedens vegne. Jeg har tidligere udtalt følgende om sondringen mellem udtalelser der fremsættes af den offentligt ansatte som privatperson, og udtalelser på myndighedens vegne:

”Når en offentlig ansat udtaler sig i tjenesten, er han undergivet ledelsens bestemmelse om, hvorvidt han må udtale sig og i bekræftende fald om, hvad han må sige på myndighedens vegne, jf. Folketingets Ombudsmands beretning, 1982, s. 199, og 1984, s. 149, samt Lars Nordskov Nielsen: Responsum om offentligt ansattes ytringsfrihed – med særligt sigte på overenskomstansatte DJØF’ere, offentliggjort i DJØF-Bladet nr. 22/1987, s. 5 og 8, og Henrik Zahle: Dansk Forfatningsret, bind 3, Menneskerettigheder, s. 65 f.

Sondringen mellem udtalelser, der fremsættes af den offentligt ansatte som privatperson, ’på egne vegne’, og udtalelser på myndighedens vegne, lader sig i praksis langt fra altid gennemføre for så vidt angår offentlige udtalelser, der fremsættes af lederen af den myndighed eller institution, hvis sagsområde der er tale om. Sådanne udtalelser vil – uanset om de måtte være ment som private tilkendegivelser – ofte blive opfattet som hidrørende fra institutionen som sådan.

Efter min opfattelse gælder der da også i et vist omfang særlige regler angående ytringsfriheden for ledere af relativt selvstændige offentlige institutioner.

I dansk forvaltning, såvel den statslige som den kommunale, er forholdet det, at langt hovedparten af de myndigheder og institutioner, hvorigennem forvaltningsvirksom-

heden udøves, indgår i hierarkiske strukturer, hvor den øverste myndighed er hos et politisk valgt organ (ministre, kommunalbestyrelse, borgmester). Umiddelbart under det politiske organ findes en centraladministration, der virker som sekretariat for den politiske ledelse og samtidig varetager den øverste administrative ledelse på området. Under centraladministrationen er placeret et antal styrelser og institutioner med afgrænsede funktioner på særlige områder. Nogle af disse myndigheder har inden for deres særlige forvaltningsområde funktioner i forhold til den politiske ledelse, som ganske svarer til centraladministrationens. Andre styrelser og institutioner har en relativt selvstændig stilling i forhold til den centrale politiske og administrative ledelse. Det gælder navnlig institutioner, hvis hovedvirksomhed er baseret på en særlig fagkundskab, og (eller) som varetager særlige tekniske eller driftsmæssige funktioner.

...

På baggrund af de almene politiske og demokratiske værdier, der er knyttet til en fri og uhindret offentlig debat, hvori også de offentligt ansatte deltager med deres særlige sagkundskab, må udgangspunktet efter min mening være, at ledelsen af sådanne relativt selvstændige offentlige institutioner har en i det væsentlige fri adgang – i overensstemmelse med de ovenfor anførte hovedsynspunkter om offentligt ansattes ytringsfrihed – til over for offentligheden at fremlægge sine synspunkter såvel på egne som på institutionens vegne. Dette stemmer efter min opfattelse med praksis.

Som anført ovenfor er det samtidig et alment anerkendt princip, at en offentligt ansat er undergivet ledelsens bestemmelse om, hvorvidt og hvorledes han må udtale sig i tjenesten. Der består således en adgang for centralledelsen til – under behandling af en bestemt sag, hvor afgørelsen træffes af den centrale myndighed – at fastsætte nærmere regler om, hvem der kan udtale sig offentligt om sagen på forvaltningens, herunder de implicerede styrelser og institutioners vegne. Jeg henviser til sagen omtalt i Folketingets Ombudsmands beretning for 1982, s. 199 ff. Adgangen til at fastsætte sådanne regler forudsætter, at der i øvrigt, sagligt og organisatorisk, foreligger et retligt instruktionsforhold.

...

Det følger af det udgangspunkt, jeg har anført ovenfor, at instruktionsadgangen kun har betydning, såfremt den faktisk er udnyttet i form af udtrykkeligt meddelte begrænsninger i adgangen til at ytre sig offentligt på forvaltningens vegne. I denne sag ses der ikke på forhånd at være meddelt sygehusledelsen nogle begrænsninger med hensyn til adgangen til at udtale sig offentligt om sammenlægningsagen.

...

Noget andet er, at de pågældende offentligt ansattes ytringsfrihed bør udøves med omtanke og hensynsfuldhed, herunder også i henseende til de omstændigheder, hvorunder ytringerne fremsættes. Der bør i den forbindelse vises hensyn til personer eller myndigheder, der kan blive ramt af offentlig kritik, f.eks. ved at forberede dem på, at der vil blive fremsat kritiske udtalelser.”

(Folketingets Ombudsmands beretning for 1992, s. 330).

Reglerne om offentligt ansattes ytringsfrihed forhindrer ikke en offentlig myndigheds ledelse i at opfordre til at en eventuel kritik af myndigheden fra de ansattes side fremsættes inden for en bestemt procedure, herunder ved benyttelse af interne fora. Det afgørende er at der ikke hermed gives udtryk for at den ansattes beslutning om at fremkomme med sin kritik på en anden måde end den der opfordres til, vil blive mødt med kritik eller sanktioner. Jeg har tidligere udtalt følgende om denne problemstilling:

”Det kan ikke give mig anledning til bemærkninger at ledelsen på en offentlig arbejdsplads generelt udtrykker håb om at de interne systemer vil fungere, og i den forbindelse over for de ansatte anbefaler disse systemer til fremførelse af kritik mv., således at offentlig kritik først måtte opstå efter at fejl og mangler har været søgt identificeret og berigtiget på grundlag af interne drøftelser. Men ledelsens tilkendegivelser eller adfærd må ikke udvikle sig til normer der med tiden kan få en sådan karakter at de reelt kommer til at virke på samme måde som egentlige censurlignende ordninger. Når man derfor fra ledelsens side anbefaler anvendelse af de interne systemer, må det – hvis det i sammenhængen og i lyset af den eventuelle konkrete baggrund er relevant – understreges over for de ansatte at *retten* til i stedet at vælge at fremføre en eventuel kritik offentligt ikke begrænses af en sådan anbefaling.”

(Folketingets Ombudsmands beretning for 1995, s. 422)

### 3. *Min vurdering*

Til brug for mine overvejelser om hvorvidt der var grundlag for at jeg af egen drift efter ombudsmandslovens § 17, stk. 1, tog sagen op til undersøgelse, anmodede jeg som ovenfor nævnt den 19. september 2005 Ballerup Kommune om følgende:

1. Kommunens bemærkninger til de citerede afsnit fra artiklerne i fagbladet *Børn & Unge*. I den forbindelse anmodede jeg kommunen om i sin udtalelse at oplyse om kommunaldirektør Allan Vendelbos udtalelser som citeret fra artiklerne, var gengivet korrekt, og i givet fald om de kunne anses for at være i overensstemmelse med reglerne for offentligt ansattes ytringsfrihed.
2. Om påbuddet til lederen af klubben Hedegård Nord var gengivet korrekt, og i givet fald om det kunne anses for at være i overensstemmelse med reglerne for offentligt ansattes ytringsfrihed.
3. Udlån af eventuelle akter der angik de nævnte forhold, herunder eventuelle skriftlige påtaler eller påbud til institutionsledere i anledning af de forhold som er beskrevet i de tre artikler fra fagbladet *Børn & Unge*, samt af et eventuelt referat fra det møde som efter det foreliggende blev afholdt den 15. november 2004 i Ballerup Idrætsforeningers lokaler.
4. Kopi af den overhead som blev omtalt i artiklen ”Man binder os på mund og hånd”, og



eventuelle andre overheads som blev anvendt ved samme lejlighed.

5. Nærmere oplysning om hvilke retningslinjer som blev meddelt på mødet den 15. november 2004 eller som er blevet meddelt ved andre tilsvarende lejligheder, mundtligt eller skriftligt, vedrørende de ansattes udtalelser i sager hvor der træffes beslutning på et politisk niveau. Endvidere anmodede jeg om at modtage underretning om de retningslinjer for ansattes udtalelser til offentligheden, herunder pressen, som Ballerup Kommune i øvrigt måtte have fastsat.

#### *Ad 1*

I mit brev af 19. september 2005 til Ballerup Kommune citerede jeg en række afsnit fra to artikler i fagbladet *Børn & Unge*.

Fra artiklen ”Ballerup knægter ytringsfriheden” citerede jeg bl.a. bemærkninger om at en ansat i Ballerup Kommune på et møde den 15. november 2004 af kommunaldirektøren blev ”offentligt spanket” på grund af den ansattes kritiske udtalelser om kommunens ledelsesstil refereret i en artikel i *Børn & Unge*. Ifølge artiklen havde den samme ansatte oplevet at få påtaler for at kritisere kommunen. Endvidere fremgik det af artiklen at formålet med mødet den 15. november 2004 ifølge flere institutionsledere var at lukke munden på dem, og kommunaldirektøren skulle have sagt at man først skulle gå til ham med sin kritik.

Fra artiklen ”Man binder os på mund og hånd” citerede jeg en udtalelse fra en anonym institutionsleder om at den pågældende leder havde ”opbrugt min kvote for, hvor meget man kan sige offentligt, og jeg har ikke lyst til at blive den næste, der bliver banket på plads” hvorfor den pågældende ikke længere turde stå frem. I artiklen gav en anden anonym institutionsleder udtryk for at han ikke turde stå frem med navns nævnelse ”for så står cheferne der med det røde kort”, og den pågældende leder udtalte endvidere at ”[v]i har virkelig fået mundkurv på herude i Ballerup”.

I udtalelsen af 11. oktober 2005 anfører Ballerup Kommune generelt om artiklerne i fagbladet *Børn & Unge* at de ikke ”tegner et retvisende billede af forholdene på dagpasningsområdet i Ballerup Kommune”, og at de fremdragne eksempler i vid udstrækning overfortolkes og ”(mis)bruges til en generalisering, som der ikke er basis for, ligesom udtalelser fra forskellige kilder drejes og værdisættes”.

For så vidt angår mødet den 15. november 2004, anfører kommunen i udtalelsen at det ikke er korrekt at formålet med mødet var at foretage en disciplinering af institutionslederne, herunder især ..., men derimod at ”bringe processen omkring implementeringen af ledelsesgrundlaget på dagpasningsområdet tilbage på sporet, hvilket også fremgår af mødeindkaldelsen af 8. november 2004”.

...

De kritiske bemærkninger som fremgår af de to artikler i fagbladet *Børn & Unge* som

er omtalt ovenfor, giver indtryk af at reglerne for offentligt ansattes ytringsfrihed i et eller flere tilfælde er blevet tilsidesat af Ballerup Kommune i forhold til flere af kommunens institutionsledere. Således giver flere af de daginstitutionsledere der er fremkommet med bemærkningerne, udtryk for at Ballerup Kommunes ledelses reaktion ville være negativ og irettesættende hvis de udtalte sig kritisk i forhold til kommunens ledelse. Ligeledes gives der udtryk for at nogle ledere i anledning af kritiske udtalelser var blevet mødt med en sådan negativ reaktion fra kommunens ledelses side. De pågældende bemærkninger fremstår i flere tilfælde som direkte citater af udtalelser fra institutionsledere ansat i Ballerup Kommune, men deres betydning for min bedømmelse af sagen begrænses af at de – bortset fra et enkelt tilfælde – er fremsat anonymt. Hertil kommer at Ballerup Kommune i udtalelsen af 11. oktober 2005 stiller sig uforstående over for bemærkningerne i artiklerne.

Der fremstår for mig herefter en vis uoverensstemmelse mellem på den ene side den opfattelse som udtrykkes af de institutionsledere som er citeret for de ovenfor omtalte bemærkninger i artiklerne i Børn & Unge, og på den anden side den opfattelse som Ballerup Kommune giver udtryk for i udtalelsen af 11. oktober 2005. Denne uoverensstemmelse er det ikke muligt at få afklaret under en ombudsmandsundersøgelse. Jeg henviser til det ovenfor nævnte om at ombudsmanden behandler sager på et skriftligt grundlag og i almindelighed ikke har mulighed for at afhøre personer i sagerne. Ombudsmandsinstitutionen er derfor ikke egnet til at afklare bevisspørgsmål medmindre det kan ske på grundlag af de foreliggende dokumenter i en sag. Derfor vil ombudsmanden som regel være uden mulighed for at vurdere hvad der er blevet sagt på møder og lignende hvis mødedeltagerne er uenige herom og der ikke i øvrigt foreligger materiale til dokumentation heraf.

Jeg finder på den baggrund ikke grundlag for at jeg af egen drift efter ombudsmandslovens § 17, stk. 1, tager dette punkt op til undersøgelse.

Jeg forstår i øvrigt Ballerup Kommunes udtalelse af 11. oktober 2005 således at kommunen er enig i det jeg ovenfor i afsnit 1 har givet udtryk for om offentligt ansattes ytringsfrihed, herunder at de ytringer som en offentligt ansat fremsætter offentligt på egne vegne, ikke kan mødes med direkte eller indirekte sanktioner medmindre den ansatte overskrider de begrænsninger som i særlige tilfælde gælder for sådanne ytringer. Da kommunens opfattelse på dette punkt tilsyneladende har givet anledning til misforståelser hos flere af de ansatte, går jeg ud fra at kommunen sørger for at give de ansatte korrekte informationer så denne misforståelse kan blive rettet.

#### *Ad 2*

I artiklen ”Man binder os på mund og hånd” er en person citeret for en udtalelse om at lederen af klubben Hedegård Nord i forbindelse med lukningen af klubben fik at vide at han ikke måtte udtale sig til pressen.

Ballerup Kommune anfører i udtalelsen af 11. oktober 2005 at den pågældende leder ikke i forbindelse med lukningen af klubben Hedegård Nord modtog et forbud mod at udtale sig til pressen. Under henvisning til kommunens udviklingsdirektørs notat af 27. september 2005 (kommunens bilag 11) bemærker kommunen at realiteten er at den pågældende leder selv henvendte sig til forvaltningen og anmodede om at blive vejledt om hvordan han skulle håndtere henvendelser fra pressen, og at kommunen herefter vejledte ham som nærmere beskrevet i notatet. I notatet af 27. september 2005 anføres det at den omhandlede leder ikke i forbindelse med lukningen af klubben Hedegård Nord fik forbud mod at udtale sig til pressen, men derimod at han ved sin egen henvendelse til forvaltningen blev vejledt om at han kunne henvise til sin områdeleder eller til udviklingsdirektøren hvis han eller områdelederen var i tvivl om hvad de skulle svare pressen, eller ikke ønskede at svare.

Jeg finder på baggrund af det som Ballerup Kommune har anført i kommunens udtalelse af 11. oktober 2005, og det som er anført i notatet af 27. september 2005 (kommunens bilag 11), ikke grundlag for at jeg af egen drift efter ombudsmandslovens § 17, stk. 1, tager dette punkt op til undersøgelse. Jeg henviser i den forbindelse til det jeg har anført ovenfor under ad 1 om mine begrænsede muligheder for i givet fald at få afklaret eventuelle uoverensstemmelser.

#### *Ad 3*

I de bilag som var vedlagt Ballerup Kommunes udtalelse af 11. oktober 2005 til mig, var der ikke skriftlige påtaler eller påbud til institutionsledere i anledning af de forhold som omtales i de tre artikler fra Børn & Unge, eller et referat fra det møde som efter det foreliggende blev afholdt den 15. november 2004 i Ballerup Idrætsforeningers lokaler. Jeg går derfor ud fra at der ikke foreligger sådanne skriftlige påtaler eller påbud eller et referat fra mødet den 15. november 2004.

#### *Ad 4*

I artiklen ”Man binder os på mund og hånd” skrives det at fagbladet Børn & Unge har set en overhead udfærdiget af Ballerup Kommunes direktion hvoraf det bl.a. fremgik at frustrationer over politiske beslutninger ”skal håndteres i leder til leder-dialogen”.

Ballerup Kommune bemærker i udtalelsen af 11. oktober 2005 at Børn & Unge har refereret den pågældende overhead korrekt hvilket også fremgår af det eksemplar af overheaden som jeg har modtaget. Kommunen anfører at det nævnte om leder til leder-dialogen er ”fastsat med baggrund i den almindelige forpligtelse for alle ansatte – ledere og medarbejdere – til (inden for lovgivningens grænser) at udføre deres arbejde i overensstemmelse med ansættelsesmyndighedens interesser og aktivt at medvirke til at realisere de opgaver, strategier og mål, som ledelsen har fastlagt for virksomheden (loyalitetspligten)”. Kommunen anfører videre at man naturligvis er ”helt opmærksomme på, at der i praksis kan opstå situationer, hvor topledelsens henstilling til lederne om at udvise loyalitet og anvende de formelle ledelsessystemer må vige til fordel for

den grundlovssikrede ret til ytringsfrihed”, og at ”[a]nvisningerne/henstillingerne er således absolut ikke et forsøg på at etablere censurordninger, hvorefter ansatte i Ballerup Kommune – som privatpersoner – forbydes at ytre sig offentligt”. I den forbindelse bemærker kommunen at man er ”helt klar over, at offentligt ansatte har en vidtgående frihed til at udtale sig om ressourcespørgsmål inden for eget arbejdsområde, hvor spørgsmålet kan have væsentligt betydning for medarbejdernes fremtidige ansættelses- og arbejdsforhold”.

Jeg forstår Ballerup Kommunes udtalelse af 11. oktober 2005 således at der ikke med indholdet af den omtalte overhead fra kommunens side er tænkt at skulle gælde andet end det jeg ovenfor i afsnit 1 har givet udtryk for om offentligt ansattes ytringsfrihed. Bl.a. forstår jeg kommunens udtalelse således at det ikke er kommunens opfattelse at den ansatte er forpligtet til at anvende ”leder til leder-dialog” før den pågældende eventuelt vælger at udtale sig til offentligheden, herunder pressen, men at det alene er en opfordring, jf. nærmere nedenfor.

Jeg finder på den baggrund ikke grundlag for at jeg af egen drift efter ombudsmandslovens § 17, stk. 1, tager dette punkt op til undersøgelse.

Jeg skal i den forbindelse bemærke at reglerne om offentligt ansattes ytringsfrihed ikke forhindrer en offentlig myndigheds ledelse i at opfordre til at en eventuel kritik af myndigheden fra de ansattes side fremsættes inden for en bestemt procedure, herunder ved benyttelse af interne fora. Det afgørende i den forbindelse er efter min opfattelse at der ikke hermed gives udtryk for at den ansattes beslutning om at fremkomme med sin kritik på en anden måde end den der opfordres til, vil blive mødt med kritik eller sanktioner. Efter min opfattelse må – mundtlige eller skriftlige – opfordringer fra ledelsens side vedrørende de ansattes udtalelser til offentligheden, herunder pressen, formuleres på en sådan måde at de ikke opfattes som tilkendegivelser om retlige grænser for ytringsfrihed. Hvis ledelsen vil udtrykke ønske om at ansatte forinden fremsættelsen af kritik til offentligheden forsøger at løse eventuelle problemer på en bestemt måde, herunder ved intern dialog, bør det samtidig understreges at den ansatte har ret til at udtale sig offentligt om problemerne i overensstemmelse med reglerne om offentligt ansattes ytringsfrihed uden først at indgå i en intern dialog. Der er således ikke tvivl om at det vil være op til den enkelte ansatte selv at bestemme hvilken fremgangsmåde der skal anvendes. Jeg går ud fra at Ballerup Kommune understreger dette over for de ansatte hvis den opfordrer dem til at anvende interne kanaler til at udtrykke eventuel kritik af kommunen.

#### *Ad 5*

I udtalelsen af 11. oktober 2005 bemærker Ballerup Kommune at kommunen ikke på nuværende tidspunkt har fastsat ”generelle retningslinier for decentrale lederes udtalelser til offentligheden, herunder pressen, men med baggrund i denne samlede sag forekommer det yderst relevant snarest at få formuleret en egentlig ’pressepolitik’ – natur-

ligvis med speciel præcisering af den grundlovssikrede ytringsfrihed, alle offentligt ansatte har som privatpersoner”.

Jeg forstår det således at Ballerup Kommune ikke på mødet den 15. november 2004 eller ved andre tilsvarende lejligheder har meddelt retningslinjer, mundtligt eller skriftligt, for de ansattes udtalelser vedrørende sager i hvilke der træffes beslutning på et politisk niveau, og at kommunen heller ikke i øvrigt har fastsat retningslinjer for ansattes udtalelser til offentligheden, herunder pressen. Jeg har noteret mig dette og kommunens bemærkninger om behovet for retningslinjer for kommunens ansattes udtalelser til offentligheden. Jeg anmoder om at modtage en kopi af de retningslinjer for kommunens ansattes udtalelser til offentligheden som kommunen måtte fastsætte.

Jeg finder herefter på det foreliggende grundlag ikke anledning til at foretage yderligere i sagen.

Kommunens bilag vedlægges.

Med venlig hilsen

Hans Gammeltoft-Hansen  
Folketingets Ombudsmand