

Udskriftsdato: 27. juni 2025 (Gældende)

2020-45. Kritik af manglende journalisering, aktindsigt og partshøring vedrørende interne notater med eksempler på samarbejdsvanskeligheder

Ministerium: Folketingets Ombudsmand

2020-45. Kritik af manglende journalisering, aktindsigt og partshøring vedrørende interne notater med eksempler på samarbejdsvanskeligheder

Forud for en afgørelse om flytning af en lærer til en anden skole i samme kommune havde den centrale forvaltning i kommunen modtaget syv notater med eksempler på samarbejdsvanskeligheder, som gennem en periode var udarbejdet af hendes nærmeste chef, en skoleleder. Da den lokale fagforening som bisidder for læreren anmodede kommunen om aktindsigt, blev de syv notater ikke medsendt eller omtalt i kommunens svar på anmodningen. Det samme var tilfældet i kommunens senere partshøring af læreren. Inden partshøringsfristen udløb, sendte kommunen de syv notater til fagforeningen og journaliserede dem samtidig på sagen.

Ombudsmanden var enig med kommunen i, at notaterne måtte anses for interne arbejdsdokumenter, da de alene var udvekslet mellem enheder inden for den kommunale enhedsforvaltning. Men i modsætning til kommunen mente ombudsmanden, at notaterne i vidt omfang indeholdt ekstraheringspligtige oplysninger, f.eks. lederens beskrivelse af forskellige konkrete hændelsesforløb, som belyste samarbejdet mellem læreren og lederen.

På den baggrund fandt ombudsmanden, at det var kritisabelt, at kommunen ikke havde partshørt læreren over oplysninger om sagens faktiske grundlag i de syv notater. Desuden fandt ombudsmanden, at det var en beklagelig fejl, at kommunen ikke ved besvarelsen af fagforeningens anmodning om aktindsigt helt eller delvis havde givet foreningen indsigt i de syv notater, og at det var en beklagelig fejl, at kommunen ikke på et tidligere tidspunkt, og senest forud for besvarelsen af fagforeningens anmodning om aktindsigt, havde journaliseret de syv notater på sagen.

Ombudsmanden overvejede, om de nævnte fejl var af en sådan karakter, at han havde grundlag for at henstille til kommunen, at den genoptog sagen, men fandt, at det ikke var tilfældet. Han lagde i den forbindelse vægt på bl.a., at fagforeningen forud for kommunens afgørelse om flytning fik indsigt i de syv notater, og at foreningen havde haft mulighed for at kommentere indholdet af notaterne over for kommunen inden afgørelsen.

(Sag nr. 19/04690)

I det følgende gengives ombudsmandens udtalelse om sagen:

Ombudsmandens udtalelse

1. Kort om sagen

Danmarks Lærerforenings klage på vegne af skolelærer A vedrører X Kommunes afgørelse af 28. juni 2019 om at flytte hende fra en skole (Y Skole, afdeling Z) til en anden skole i kommunen på grund af samarbejdsvanskeligheder med skoleledelsen. Hun havde da været lærer på skolen i [et betydeligt antal år] og ville gerne være blevet på denne skole.

Efter det oplyste modtog chefen for kommunens område for bl.a. skoler – der er en del af kommunens centrale forvaltning – den 28. april 2019 syv notater fra områdelederen på Y Skole med eksempler på samarbejdsvanskeligheder med A.

De syv notater var alle udarbejdet af den daglige leder på Y Skole, afdeling Z, i perioden fra den 6. juni 2017 til den 20. marts 2019. De indeholder beskrivelser af forskellige hændelsesforløb, som vedrører samarbejdet mellem A og den daglige leder; se under pkt. 3 nedenfor.

Kommunen indkaldte i et brev af 20. maj 2019 A til en tjenstlig samtale. På grund af samarbejdsproblemer med den nuværende ledelse ønskede kommunen at drøfte en omplacering af hende til et andet skoledistrikt i kommunen.

I et brev af 21. maj 2019 anmodede B Lærerkreds (den lokale kreds af Danmarks Lærerforening) kommunen om aktindsigt i A's personalesag. Lærerkredsen vedlagde en tilladelse af samme dato fra A til at læse alle dokumenter vedrørende hende i forhold til hendes ansættelse på Y Skole, afdeling Z.

Kommunen besvarede lærerkredsens anmodning om aktindsigt i et brev af 22. maj 2019. Svaret havde følgende ordlyd: ”Hermed fremsendes sagsakter vedr. A”. Hvilke dokumenter der blev fremsendt, fremgår ikke af sagen, ligesom det ikke fremgår af brevet, om der var dokumenter, som kommunen havde besluttet ikke at give indsigt i. Efter det oplyste var de omtalte syv notater med eksempler på samarbejdsvanskeligheder ikke blandt de akter, der blev fremsendt.

Den tjenstlige samtale blev gennemført over tre møder den 23. maj, den 29. maj og den 4. juni 2019 med deltagelse af chefen for kommunens område for bl.a. skoler, en HR-konsulent fra (...) (en stabsfunktion i kommunen), skolens tillidsrepræsentant og bisidderne fra B Lærerkreds og Danmarks Lærerforening. På mødet den 29. maj 2019 blev det – ifølge kommunens senere udfærdigede referat – nævnt, at ”ledelsen har udarbejdet notater om ledelsens opfattelse af samarbejdet med A”.

Danmarks Lærerforening bestred i et brev af 18. juni 2019 til kommunen, at der på møderne var blevet sagt noget om notater fra ledelsen. Det fremgik heller ikke af et udkast til referat, som lærerforeningen fik tilsendt umiddelbart efter mødet.

Kommunen partshørte A ved et brev af 6. juni 2019, da ledelsen påtænkte at flytte hende til en anden skole på grund af samarbejdsvanskelighederne med skoleledelsen. Partshøringen indeholdt ingen beskrivelse af konkrete eksempler på samarbejdsvanskeligheder og var heller ikke vedlagt bilag herom, herunder de omtalte syv notater. Høringsfristen var den 20. juni 2019.

Den 13. juni 2019 sendte kommunen de syv notater med beskrivelse af eksempler på samarbejdsvanskeligheder til bisidderen fra B Lærerkreds, som samme dag videresendte dem til bisidderen fra lærerforeningen. Kommunen bemærkede herved, at ”[d]a de har karakter af interne notater er de ikke fremsendt ved tidligere anmodning om aktindsigt”.

Kommunen journaliserede samtidig – dvs. den 13. juni 2019 – de syv notater på A's personalesag.

I et brev af 18. juni 2019 stillede lærerforeningen X Kommune en række spørgsmål om de syv notater, herunder hvorfor notaterne ikke var blevet vedlagt aktindsigten, og hvorfor de hverken var blevet nævnt eller fremlagt under den tjenstlige samtale.

Kommunens afgørelse om flytning blev som tidligere nævnt meddelt A den 28. juni 2019.

I et brev af 4. juli 2019 besvarede kommunen lærerforeningens spørgsmål om de syv notater. Kommunen fastholdt, at deres eksistens var blevet nævnt under den tjenstlige samtale. Desuden bemærkede kommunen følgende:

”De interne notater er ikke udleveret i forbindelse med anmodningen om aktindsigt, da de netop har karakter af interne notater. De er desuden først oprettet i personalesagen den 13. juni 2019, dvs. 3 uger efter anmodningen. Notaterne har udelukkende karakter af ledelsens egne vurderinger af samarbejdet. (...)”

I et brev af 5. september 2019 oplyste kommunen supplerende til lærerforeningen, at ”[d]e interne notater har været lagret på lederens personlige drev under udarbejdelsen”.

2. Klagen til mig og mine undersøgelser i sagen

2.1. Danmarks Lærerforening har i klagen til mig gjort gældende, at afgørelsen om flytning ikke lever op til de forvaltningsretlige regler om saglighed og proportionalitet, da der er tale om en indgribende sanktion.

Lærerforeningen mener endvidere, at kommunen har krænket A's ytringsfrihed, da sagen om flytning blev indledt, kort efter at hun som kommunalbestyrelsesmedlem sammen med to andre medlemmer havde fremlagt anbefalinger på skoleområdet fra [et udvalg]. Der var tale om en række anbefalinger, som ikke alle ledere var helt tilfredse med.

Endelig har lærerforeningen klaget over, at kommunen har tilsidesat forvaltningslovens bestemmelser om partsaktindsigt og offentlighedslovens bestemmelse om notatpligt.

2.2. På baggrund af lærerforeningens klage sendte jeg den 2. april 2020 en høring til X Kommune. Herefter modtog jeg en udtalelse fra kommunen af 7. maj 2020 og senere sagens akter. Lærerforeningen fremsatte bemærkninger til kommunens udtalelse i et brev af 2. juni 2020. Efter anmodning har jeg endvidere modtaget enkelte supplerende oplysninger. Dette brev har jeg den 3. december 2020 sendt en kopi af til lærerforeningen til orientering. Endelig har jeg den 16. december 2020 telefonisk modtaget enkelte yderligere oplysninger fra kommunen.

2.3. Efter min gennemgang af sagen har jeg besluttet at koncentrere min undersøgelse om følgende spørgsmål vedrørende kommunens sagsbehandling:

- Om kommunen allerede ved besvarelsen af lærerkredsens anmodning om aktindsigt den 22. maj 2019 helt eller delvis skulle have givet kredsens indsigt i de syv notater (se pkt. 4 nedenfor).

- Om kommunen ved partshøringen af A den 6. juni 2019 helt eller delvis skulle have medsendt eller på anden måde redegjort for indholdet af de syv notater (se pkt. 5 nedenfor).
- Om kommunen skulle have journaliseret de syv notater på sagen på et tidligere tidspunkt, end det faktisk skete (se pkt. 6 nedenfor).

Med hensyn til lærerforeningens klage over manglende iagttagelse af bestemmelsen om notatpligt finder jeg ikke grundlag for at foretage mig mere. Jeg henviser til, at kommunen i brevet af 25. november 2020 har oplyst, at de syv notater med eksempler på samarbejdsvanskeligheder var udarbejdet og indgik i sagen om flytning fra sagens begyndelse.

Med hensyn til lærerforeningens klage over, at kommunen har krænket A's ytringsfrihed og tilsidesat de almindelige forvaltningsretlige regler om saglighed og proportionalitet, henviser jeg til mine bemærkninger nedenfor under pkt. 7.3.

2.4. A er – og var også på tidspunktet for flytningen – overenskomstansat med hele kommunen som ansættelsesområde. Flytning af en medarbejder fra et tjenestested til et andet inden for ansættelsesområdet betegnes ofte som en omplacering, ændret tjenestested, stillingsændring eller lignende, når flytningen ligger inden for den såkaldte tålegrænse, og når ansættelsesvilkårene i øvrigt er uændrede. Begrebet forflyttelse bruges i en vis udstrækning kun om ændringer, der ligger ud over tålegrænsen. Se nærmere Karsten Revsbech, Forvaltningspersonalet, 4. udgave (2019), s. 53 ff.

På den baggrund har jeg valgt at omtale kommunens beslutning om ændret tjenestested for A som en flytning (og ikke som en forflyttelse).

3. Om indholdet af de syv notater mv.

De syv notater er dateret 6. juni 2017, 11. oktober 2017, 10. oktober 2018, 11. oktober 2018, 16. november 2018, 17. januar 2019, 12. marts 2019 og 20. marts 2019. De seks seneste notater indeholder den daglige leders beskrivelse af forskellige konkrete hændelsesforløb, som belyser samarbejdet mellem lederen og A, herunder de konkrete eksempler, som kommunen har omtalt i udtalelsen af 7. maj 2020. Notatet af 6. juni 2017 indeholder lederens strategi for et møde med A og er overvejende generelt formulerede eksempler på hendes adfærd, f.eks. negativt kropssprog såsom rullen med øjnene og fnysen over for ledelsen på fællesmøder.

I min høring af kommunen bad jeg kommunen redegøre for, hvilke faktiske forhold og hændelser der blev tillagt vægt ved kommunens vurdering af, at samarbejdet mellem A og skoleledelsen ikke fungerede tilfredsstillende. I sin udtalelse af 7. maj 2020 besvarede kommunen spørgsmålet således:

”Som eksempler herpå kan nævnes følgende episoder fra de af ledelsen udarbejdede notater fra samtalerne, der har været ført over en længere periode:

- At A deler sin frustration over at skulle forberede sig til og deltage i forløbet omkring [et udviklingsprojekt] i en mail, som hun sender til alle på skolen – fremfor kun til afsender eller den nærmeste ledelse.

- At A højlydt kommenterer at ledelsen ikke er mødt ind kl. 07.50 med ordene: 'Det var da fandens til mødetider'.
- At A som opfølgning på en situation med magtanvendelse over for en udadreagerende elev, siger direkte: 'At hun ikke har tillid til ledelsen' – og at hun derfor har valgt 'at gå frem efter bogen ved at invitere TR og AMR med.
- At A – ofte på fællesmøder – ruller med øjnene, har et negativt kropssprog, fnyser og har en negativ retorik, der påvirker de øvrige kolleger i rummet og dermed det generelle arbejdsmiljø.
- Ledelsen oplever at A hele tiden stiller spørgsmålstejn ved deres beslutninger – og i nogle tilfælde stiller spørgsmålstejn ved beslutningernes lovlighed og direkte spørger lederen om han tør stå til ansvar for sin beslutning.
- At A siger til skolelederen at hun opfatter dette som personlig forfølgelse af hende, at han indkalder hende til tjenstlig samtale p.g.a en situation med magtanvendelse overfor en elev.

Ovenstående eksempler på A's adfærd på arbejdspladsen illustrerer efter X Kommunes opfattelse, at A ikke udøver en tilstrækkelig tillid og samarbejdsvilje, og heller ikke anerkender den lokale leders ledelsesansvar og råderum, fordi hun kontinuerligt indtager en kritisk og modarbejdende attitude – til trods for at hun ved flere samtaler har fået at vide, at hun skal ændre sin adfærd og udvise følgeskab."

4. Kommunens besvarelse af lærerkredsens anmodning om aktindsigt

4.1. Afgørelsessag mv.

Forvaltningsloven (lovbekendtgørelse nr. 433 af 22. april 2014 som ændret ved lov nr. 503 af 23. maj 2018), herunder lovens kapitel 4 om partens aktindsigt, gælder for behandlingen af sager, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed, jf. lovens § 2, stk. 1.

Det fremgår af sagen, at X Kommune har lagt til grund, at kommunens beslutning om at flytte A på grund af samarbejdsvanskeligheder er en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Kommunen har i den forbindelse henvist til Højesterets dom i U. 2008.636H. Jeg forstår, at lærerforeningen deler kommunens opfattelse.

Jeg er enig med kommunen i, at beslutningen under henvisning til den nævnte dom må anses for en afgørelse i forvaltningslovens forstand.

Kommunen har endvidere lagt til grund, at A er part i sagen i forvaltningslovens forstand. Dette er jeg også enig i.

4.2. Relevante bestemmelser om partsaktindsigt

4.2.1. Parter i afgørelsessager har ret til aktindsigt efter bestemmelserne i forvaltningslovens kapitel 4. Endvidere kan den, der er part i en sag, på ethvert tidspunkt af sagens behandling lade sig repræsentere eller bistå af andre, jf. forvaltningslovens § 8, stk. 1. Den, der er part i en sag, kan således bemyndige en anden til på sine vegne at udnytte adgangen til aktindsigt efter reglerne i forvaltningslovens kapitel 4, jf. Niels Fenger, Forvaltningsloven med kommentarer, 2. udgave (2020), s. 368.

Det fremgår af sagen, at B Lærerkreds anmodede om aktindsigt med tilladelse (fuldmagt) fra A. Lærerkredsens anmodning om aktindsigt skulle herefter afgøres på grundlag af bestemmelserne om partsaktindsigt i forvaltningslovens kapitel 4.

4.2.2. Retten til partsaktindsigt omfatter "sagens dokumenter", jf. forvaltningslovens § 9, stk. 1. Det er ikke en betingelse for retten til aktindsigt, at et dokument er journaliseret på sagen. Afgørende er alene, at det vedrører sagens indhold. Se nærmere FOB 2001.598, FOB 2020-11 og Niels Fenger, Forvaltningsloven med kommentarer, 2. udgave (2020), s. 374.

4.2.3. Som udgangspunkt omfatter retten til aktindsigt ikke en myndigheds interne arbejdsdokumenter, jf. forvaltningslovens § 12, stk. 1. Retten til aktindsigt omfatter dog – selv om der er tale om interne arbejdsdokumenter – oplysninger om en sags faktiske grundlag, i det omfang oplysningerne er relevante for sagens afgørelse, jf. forvaltningslovens § 14 a, stk. 1. Oplysningerne siges i så fald at være omfattet af den såkaldte ekstraheringspligt.

Om afgrænsningen af, hvilke typer oplysninger der skal ekstraheres efter bestemmelsen, henviser jeg til Niels Fenger, Forvaltningsloven med kommentarer, 2. udgave (2020), s. 457 f., hvor der anføres bl.a. følgende:

"Afgørende for, om en oplysning skal ekstraheres efter stk. 1, 1. pkt., er, om der er tale om egentlige faktuelle oplysninger eller andre oplysninger, der bidrager til at supplere sagens bevismæssige grundlag eller i øvrigt tilvejebringes for at skabe klarhed med hensyn til sagens faktiske grundlag. Omfattet af ekstraheringspligten er således bl.a. oplysninger om gjorte iagttagelser, jf. FOB 2011 4-2, resultatet af foretagne målinger og andre undersøgelser, fastslåede oplysninger om økonomiske forhold, f.eks. størrelsen af skattepligtig indkomst og lignende samt modtagelse af oplysninger vedrørende et bestemt hændelsesforløb.

...

I nyere ombudsmandspraksis vedrørende den tilsvarende afgrænsning efter offentlighedsloven er det lagt til grund, at begrebet en sags 'faktiske grundlag' typisk angår oplysninger om noget, som allerede er sket eller besluttet, mens forslag til løsninger af forestående opgaver og overvejelser om fremtidige aktiviteter normalt ikke vil have karakter af ekstraheringspligtige oplysninger, jf. FOB 2015-23, FOB 2015-26, FOB 2016-26, FOB 2019-28 og FOB 2020-12.

Ombudsmandspraksis vedrørende offentlighedsloven viser desuden, at ekstraheringsbegrebet må afgrænses ud fra bl.a., om oplysningerne udgør en del af grundlaget for myndighedernes stillingtagen og ikke alene ud fra en isoleret vurdering af, om oplysningerne efter det mest naturlige sprogbrug må ses som fakta. "

4.2.4. Som interne arbejdsdokumenter anses dokumenter, der ikke er afgivet til udenforstående, jf. forvaltningslovens § 12, stk. 1, 2. pkt.

Den kommunale forvaltning anses som udgangspunkt for at være en enhedsforvaltning. Administrative enheder i en kommunal forvaltning udgør således én forvaltningsmyndighed, i det omfang de afleder deres kompetence fra kommunalbestyrelsen, se f.eks. Niels Fenger, Forvaltningsret (2018), s. 130. Det

følger heraf, at interne arbejdsdokumenter, der udveksles mellem enheder inden for den kommunale enhedsforvaltning, ikke herved mister deres interne karakter.

I overensstemmelse med dette fremgår det af forarbejderne til folkeskolelovens § 45, stk. 2, at for så vidt angår skolelederens forhold til den øvrige kommunale forvaltning er udgangspunktet, at ”lederen ved udøvelse af sine opgaver indgår i et almindeligt over-/underordningsforhold i den kommunale organisation”, jf. forarbejderne til folkeskolelovens § 45, stk. 2, i lovforslag nr. LF 186 af 31. marts 2009 om ændring af lov om folkeskolen.

Bestemmelsen i folkeskolelovens § 45, stk. 2, (lovbekendtgørelse nr. 1396 af 28. september 2020) indeholder desuden en fravigelse af udgangspunktet. Det fremgår således af § 45, stk. 2, 2. pkt., at skolelederens konkrete beslutninger vedrørende skolens elever inden for de mål og rammer og principper, som kommunalbestyrelsen henholdsvis skolebestyrelsen har fastsat, ikke kan behandles af kommunalbestyrelsen.

Med hensyn til personalesager ses udgangspunktet imidlertid ikke at være fraveget i folkeskoleloven eller anden lovgivning.

4.3. Kommunens opfattelse

Det er kommunens opfattelse, at de syv notater er interne arbejdsdokumenter (jf. forvaltningslovens § 12, stk. 1), og at de ikke indeholder ekstraheringspligtige oplysninger. Notaterne har udelukkende karakter af ledelsens egne vurderinger af samarbejdet, og notatpligten omfatter hverken myndighedens egne eller udenforståendes tilkendegivelser af vurderinger, standpunkter eller argumenter med hensyn til en sags afgørelse (kommunens brev af 4. juli 2019 til lærerforeningen og kommunens udtalelse af 7. maj 2020 til mig).

4.4. Min vurdering

Efter det oplyste blev de omtalte syv notater først videregivet fra den daglige leder på Y Skole, afdeling Z, til områdelederen på Y Skole. Senere blev de videregivet fra områdelederen til chefen for kommunens område for bl.a. skoler. Der var således tale om, at dokumenterne blev videregivet mellem forskellige enheder inden for den kommunale enhedsforvaltning.

På den baggrund kan det ikke give mig anledning til bemærkninger, at kommunen har anset notaterne for interne arbejdsdokumenter, jf. nærmere pkt. 4.2.4 ovenfor.

De syv notater indeholder beskrivelser af konkrete eksempler på samarbejdsvanskeligheder, herunder lederens beskrivelse af forskellige konkrete hændelsesforløb, som belyser samarbejdet mellem A og lederen. Notaterne blev efter det oplyste modtaget i kommunen ”i forbindelse med opstart af sagen” og indgik ifølge kommunens brev af 25. november 2020 til mig i grundlaget for det videre sagsforløb.

På den baggrund og efter min gennemgang af notaterne er det min opfattelse, at de i vidt omfang indeholder relevante oplysninger, som i en personalesag om samarbejdsvanskeligheder må anses at indgå i sagens faktiske grundlag, og som der derfor efter forvaltningsloven var pligt til at ekstrahere. Jeg kan således ikke tilslutte mig kommunens udtalelse om, at det ikke er tilfældet.

Jeg har noteret mig, at kommunen senere (den 13. juni 2019) udleverede de syv notater til lærerkredsen i deres helhed.

Sammenfattende er det imidlertid min opfattelse, at X Kommune allerede ved besvarelsen af lærerkredsens anmodning om aktindsigt den 22. maj 2019 skulle have givet lærerkredsen indsigt i de ekstraheeringspligtige oplysninger i de syv notater. Det gælder, uanset at dokumenterne ikke på det tidspunkt var journaliseret på sagen, da dette som nævnt under pkt. 4.2.2 ovenfor ikke er en betingelse for, at dokumenterne var omfattet af retten til aktindsigt.

At den omtalte aktindsigt ikke blev givet, må jeg anse for en beklagelig fejl. Jeg bemærker, at fejlen indebar, at B Lærerkreds som bisidder for A ikke til brug for forberedelsen af eller under den tjenstlige samtale var i besiddelse af det faktiske grundlag i dokumenterne.

5. Kommunens partshøring af A

5.1. Relevante bestemmelser om partshøring

Forvaltningslovens § 19, stk. 1, indeholder følgende bestemmelse om partshøring:

”§ 19. Kan en part ikke antages at være bekendt med, at myndigheden er i besiddelse af bestemte oplysninger om en sags faktiske grundlag eller eksterne faglige vurderinger, må der ikke træffes afgørelse, før myndigheden har gjort parten bekendt med oplysningerne eller vurderingerne og givet denne lejlighed til at fremkomme med en udtalelse. Det gælder dog kun, hvis oplysningerne eller vurderingerne er til ugunst for den pågældende part og er af væsentlig betydning for sagens afgørelse. Myndigheden kan fastsætte en frist for afgivelsen af den nævnte udtalelse.”

Forudsætningen om, at parten ikke er bekendt med, at bestemte oplysninger eller vurderinger indgår i sagen, kan være opfyldt, selv om parten kender oplysningerne, men blot ikke ved, at de vil blive brugt i forbindelse med den konkrete sag. Jeg henviser til Niels Fenger, Forvaltningsloven med kommentarer, 2. udgave (2020), s. 591 f. :

”Forudsat at de øvrige betingelser i § 19 er opfyldt, er der pligt til at foretage partshøring, såfremt parten ikke kan antages at være bekendt med, at en given oplysning indgår i sagen. Høringspligten består altså, selv om parten kender den pågældende oplysning, og selv om parten måtte være klar over, at myndigheden er i besiddelse af oplysningen, hvis blot vedkommende ikke ved, at oplysningerne vil blive brugt i den aktuelle sammenhæng, jf. FOB 1999.257, FOB 2000.419, FOB 2001.457, FOB 2003.409, FOB 2006.414, FOB 2006.631 og FOB 2009 20-4.

...

På tilsvarende måde vil det forhold, at parten løbende i anden sammenhæng er blevet orienteret om faktiske omstændigheder eller eksterne vurderinger, som senere inddrages i en sag vedrørende den pågældende, normalt ikke fritage for partshøringspligt i den senere rejste sag.”

Efter lovens § 19, stk. 2, nr. 4, gælder bestemmelsen i stk. 1 ikke, hvis parten ikke har ret til aktindsigt efter reglerne i kapitel 4 med hensyn til de pågældende oplysninger.

At der forud for afgørelser om flytning af en offentligt ansat inden for tålegrænsen på grund af samarbejdsvanskeligheder skal gennemføres partshøring efter bestemmelserne i forvaltningslovens § 19, fremgår af den ovenfor omtalte dom, U. 2008.636H.

Se endvidere overblik #9 om partshøring i Myndighedsguiden på ombudsmandens hjemmeside.

5.2. Kommunens svar på mit spørgsmål om partshøring

I min høring af X Kommune stillede jeg spørgsmål om, i hvilket omfang A var blevet partshørt over de relevante faktiske forhold og hændelser. I udtalelsen af 7. maj 2020 anførte kommunen følgende herom:

”A blev partshørt i forbindelse med selve forflyttelsen til en anden skole. Hun er ikke blevet løbende partshørt om de situationer, som ledelsen kontinuerligt har talt med hende omkring og lavet notater på. Disse løbende uoverensstemmelser førte i sidste ende til, at tilliden og dermed forudsætningerne for samarbejdet var så nødlidende, at heller ikke en forudgående partshøring om notaterne og uoverensstemmelserne, ville have ført til et andet resultat. X Kommune vil endnu engang henlede opmærksomheden på, at notaterne fremsendes i høringsperioden for forflyttelse. DLF havde derfor, inden der blev truffet endelig afgørelse om forflyttelse, mulighed for at fremsende bemærkninger på vegne af A til notaternes materielle indhold, hvilket ikke er sket.

A gav under den tjenstlige samtale vedr. forflyttelsen udtryk for at: *’Hun ikke har været indkaldt til en eneste samtale med ledelsen om samarbejdsproblemer’*. Det er korrekt, at hun ikke har været indkaldt til en tjenstlig samtale om samarbejdsproblemer, men hun har løbende været indkaldt til flere samtaler, hvorfor det forekommer meget overraskende, at hun ikke har fået forståelsen af, at der var samarbejdsproblemer.”

5.3. Min vurdering

Da kommunen den 6. juni 2019 partshørte A, skulle den efter min opfattelse have medsendt de syv notater med beskrivelse af eksempler på samarbejdsvanskeligheder eller på anden måde have gengivet notaternes faktuelle oplysninger herom, jf. forvaltningslovens § 19, stk. 1.

Jeg henviser til, at notaterne – som også anført ovenfor under pkt. 4.4 – i vidt omfang indeholder oplysninger om sagens faktiske grundlag. Disse oplysninger var desuden til ugunst for A og var af væsentlig betydning for sagens afgørelse.

Som ligeledes nævnt ovenfor under pkt. 4.4 kan jeg endvidere ikke tilslutte mig kommunens opfattelse af, at notaterne ikke indeholder ekstraheringspligtige oplysninger. Bestemmelsen i forvaltningslovens § 19, stk. 2, nr. 4 – hvorefter partshøringspligten ikke omfatter oplysninger, som parten ikke har ret til indsigt i – kunne således ikke fritage kommunen for at partshøre A over de omtalte oplysninger i notaterne.

Efter min opfattelse kunne kommunen desuden ikke på tidspunktet for partshøringen gå ud fra, at A var bekendt med, at oplysningerne i de syv notater indgik i grundlaget for den påtænkte flytning. Det forhold, at hun tidligere under flere samtaler var blevet konfronteret med nogle af oplysningerne, kan ikke i den forbindelse tillægges betydning, da det ikke er ensbetydende med, at hun var klar over, at de også indgik

i grundlaget for flytningen. Kommunen kunne således ikke undlade partshøring, alene på baggrund af at A eventuelt måtte antages at være bekendt med de episoder, som de syv notater indeholdt oplysninger om, jf. pkt. 5.1 ovenfor. Det anførte gælder også, selv om kommunen har oplyst, at notaterne blev omtalt ved den tjenstlige samtale, idet jeg lægger til grund, at de ikke blev oplæst i deres helhed eller dog gengivet i detaljer.

Heller ikke det forhold, at kommunen gav B Lærerkreds indsigt i notaterne, inden partshøringsfristen udløb, kan føre til et andet resultat. Jeg henviser til, at B Lærerkreds ikke på noget tidspunkt under sagen var partsrepræsentant for A, men alene bisidder. En bisidder kan deltage i møder sammen med parten, men bisidderen opnår ikke uden videre de beføjelser, som efter forvaltningsloven tilkommer parten. Myndigheden må derfor kun inddrage bisidderen i sagsbehandlingen, i det omfang det er aftalt med parten. Se herom nærmere pkt. 2.1 i overblik #6 om partsrepræsentation i Myndighedsguiden på ombudsmandens hjemmeside.

På den baggrund finder jeg, at det er kritisabelt, at kommunen ikke partshørte A over oplysningerne om sagens faktiske grundlag i de syv notater.

6. Kommunens journalisering af de syv notater

6.1. Relevante bestemmelser om journalisering

Offentlighedsloven (lovbekendtgørelse nr. 145 af 24. februar 2020) indeholder nærmere bestemmelser om journalisering i § 15, stk. 1-3. Det følger af bestemmelsen i § 15, stk. 4, at pligten til at journalisere efter stk. 1-3 gælder for kommunale enheder, der kan henregnes til den kommunale centralforvaltning.

Af lovens § 15, stk. 1, følger det, at dokumenter, der er modtaget eller afsendt af en forvaltningsmyndighed som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed, skal journaliseres, i det omfang dokumentet har betydning for en sag eller sagsbehandlingen i øvrigt. Det samme gælder for interne dokumenter, der foreligger i endelig form.

Om et internt dokument foreligger i endelig form, vil i første omgang bero på opfattelsen hos den myndighed, som har udarbejdet dokumentet. Det vil dog normalt være tilfældet, hvis det har været tillagt faktisk betydning i forbindelse med behandlingen af en sag. Se nærmere pkt. 4.3 i overblik #7 om journalisering i Myndighedsguiden på ombudsmandens hjemmeside og Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer, 2. udgave (2020), s. 359 f.

Efter offentlighedslovens § 15, stk. 2, skal et dokument omfattet af stk. 1, som forvaltningsmyndigheden har modtaget eller afsendt, journaliseres snarest muligt efter dokumentets modtagelse eller afsendelse.

Der er ikke i loven fastsat en frist for journalisering af interne dokumenter. Det er imidlertid almindeligt antaget, at interne dokumenter af betydning for sagen eller sagsbehandlingen i hvert fald bør være journaliseret på det tidspunkt, hvor der træffes afgørelse i forhold til en aktindsigtsanmodning. Jeg henviser til betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 980, og Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer, 2. udgave (2020), s. 362 f.

6.2. Kommunens oplysning om journalisering

Kommunen har i sit brev af 25. november 2020 til mig oplyst, at de syv notater blev journaliseret på A's personalesag den 13. juni 2020. Kommunen har den 16. december 2020 telefonisk oplyst, at chefen for kommunens område for bl.a. skoler den 28. april 2019 modtog notaterne fra områdelederen.

6.3. Min vurdering

Efter det oplyste modtog chefen for kommunens område for bl.a. skoler, der er en del af kommunens centrale forvaltning, den 28. april 2019 fra områdelederen på Y Skole de syv notater med beskrivelse af eksempler på samarbejdsvanskeligheder, dvs. ca. tre uger inden A den 20. maj 2019 blev indkaldt til en tjenstlig samtale. Områdelederen havde forinden modtaget notaterne fra den daglige leder af Y Skole, afdeling Z.

Da området for bl.a. skoler som nævnt er en del af kommunens centrale forvaltning, er enheden omfattet af pligten til at journalisere efter offentlighedslovens § 15, stk. 1-3, jf. lovens § 15, stk. 4.

Som nærmere omtalt under pkt. 4 ovenfor kan det ikke give mig anledning til bemærkninger, at kommunen har anset de syv notater for interne dokumenter, som alene er udvekslet mellem kommunale enheder inden for den kommunale enhedsforvaltning.

Det fremgår af sagen, at de syv notater indgik i sagen fra dens begyndelse, herunder i tiden før indkaldelsen til den tjenstlige samtale. Det fremgår endvidere af sagen, at der ikke var tale om udkast til notater.

På den baggrund er det min opfattelse, at notaterne forelå i endelig form på det tidspunkt, hvor chefen for kommunens område for bl.a. skoler modtog dem, og fra da var omfattet af journaliseringspligt, jf. offentlighedslovens § 15, stk. 1.

Det er som følge heraf min opfattelse, at de syv notater skulle have været journaliseret tidligere, end det skete, og senest på det tidspunkt, da kommunen den 22. maj 2019 besvarede lærerkredsens anmodning om aktindsigt. Jeg henviser i den forbindelse til pkt. 6.1 ovenfor.

Jeg anser det for en beklagelig fejl, at X Kommune først den 13. juni 2019 journaliserede de omtalte notater. Jeg har i den forbindelse lagt vægt på, at det må formodes, at en tidligere journalisering kunne have øget kommunens og de involverede medarbejders opmærksomhed på dokumenternes eksistens og betydning for sagen og dermed mindsket risikoen for senere fejl i sagsforløbet.

7. Lærerforeningens klager vedrørende saglighed, proportionalitet og ytringsfrihed

7.1. Lærerforeningens synspunkter

Som jeg forstår det, er det lærerforeningens opfattelse, at kommunens afgørelse om flytning af A ikke lever op til de forvaltningsretlige krav om saglighed og proportionalitet, da en flytning efter [et betydeligt antal års] ansættelse på samme arbejdsplads er en indgribende reaktion.

Lærerforeningen mener endvidere, at kommunen har krænket A's ytringsfrihed, da sagen blev indledt, kort efter at hun som medlem af [et udvalg] havde været med til at fremlægge en række anbefalinger på skoleområdet, som ikke alle ledere var helt tilfredse med.

7.2. Kommunens opfattelse

Kommunen har i sit høringssvar af 7. maj 2020 bemærket, at det er kommunens opfattelse, at afgørelsen om flytning af A var såvel saglig som proportional. Gennem en periode på ca. to år forud for flytningen havde A haft vanskeligt ved at acceptere ledelsesmæssige dispositioner og beslutninger samt vist manglende tillid til ledelsen. Under flere samtaler i perioden havde lederen på Y Skole, afdeling Z, over for A påpeget bl.a., at hun manglede vilje til samarbejde, havde mistillid til ledelsen og påvirkede arbejdsmiljøet negativt.

Med hensyn til lærerforeningens indsigelse vedrørende ytringsfrihed har kommunen bemærket, at det tidsmæssige sammenfald mellem flytningen og lanceringen af [det ovennævnte udvalgs] anbefalinger ikke har noget at gøre med hinanden. Kommunen har afvist, at der skulle have været tale om brud på ytringsfriheden eller have været udøvet magtfordrejning i håndteringen af sagen.

7.3. Mine bemærkninger

De forvaltningsretlige krav om saglighed og proportionalitet gælder ved opsigelser (afskedigelser) af offentligt ansatte. Efter omstændighederne kan en ansats samarbejdsproblemer med ledelse eller kolleger udgøre et sagligt grundlag for at opsiges den ansatte. I sådanne tilfælde vil det dog normalt være en forudsætning for, at en opsigelse kan anses for proportional, at arbejdsgiveren forinden har givet den ansatte nærmere underretning om de utilfredsstillende forhold og har givet den ansatte mulighed for at rette op på forholdene gennem en periode af rimelig længde, eventuelt efter omplacering. Af den almindelige forvaltningsretlige grundsætning om proportionalitet følger det således, at der fra den afskedigende myndigheds side som udgangspunkt skal være udfoldet bestræbelser på at løse problemerne ved mindre vidtgående skridt end afskedigelse, se f.eks. ombudsmandens sag [FOB 2020-38](#).

Det forvaltningsretlige proportionalitetsprincip gælder også ved en myndigheds valg mellem flere mulige mildere reaktioner end opsigelse (afskedigelse) i forbindelse med samarbejdsvanskeligheder mv. Se Karsten Revsbech, Forvaltningspersonalet, 4. udgave (2019), s. 117.

Lærerforeningens indsigelser i sagen rejser spørgsmål om, hvorvidt kommunen med rette lagde til grund, at der forelå samarbejdsproblemer mellem A og skoleledelsen, som var af en sådan karakter og af et sådant omfang, at kommunens afgørelse om flytning kan anses for at være saglig og proportional. Indsigelserne rejser endvidere spørgsmål om, hvorvidt kommunen ved flytningen varetog uvedkommende hensyn, som tilsigtede at begrænse A's ytringsfrihed som medlem af kommunalbestyrelsen.

Disse spørgsmål har jeg ikke fundet tilstrækkeligt grundlag for nærmere at behandle. Jeg har i den forbindelse lagt vægt på, at en nærmere stillingtagen til spørgsmålene som udgangspunkt forudsætter en bevisførelse, som falder uden for rammerne for en ombudsmandsundersøgelse. Ombudsmandsinstitutionen er således ikke egnet til nærmere at afklare bevisspørgsmål, idet ombudsmanden normalt ikke har mulighed for at afhøre vidner i sagen, men behandler klager på et skriftligt grundlag. Endvidere har jeg noteret mig, at lærerforeningen hverken under sagen eller i klagen til mig har bestridt de hændelsesforløb med eksempler på samarbejdsvanskeligheder, som er omtalt i skolelederens syv notater.

Jeg henviser til ombudsmandslovens § 16, stk. 1, hvorefter ombudsmanden selv afgør, om en klage giver tilstrækkelig anledning til undersøgelse.

8. Afsluttende bemærkninger

Sammenfattende er det min opfattelse,

- at det er kritisabelt, at X Kommune ikke partshørte A over oplysninger om sagens faktiske grundlag i de syv notater
- at det er en beklagelig fejl, at X Kommune ikke ved besvarelsen af B Lærerkreds' anmodning om aktindsigt den 22. maj 2019 helt eller delvis gav kredsen indsigt i de syv notater med eksempler på samarbejdsvanskeligheder
- at det er en beklagelig fejl, at X Kommune ikke på et tidligere tidspunkt, og senest forud for besvarelsen af anmodningen om aktindsigt fra B Lærerkreds, journaliserede de syv notater på sagen.

Jeg har overvejet, om de nævnte fejl er af en sådan karakter, at der er grundlag for, at jeg henstiller til X Kommune at genoptage sin behandling af sagen. Efter min gennemgang af sagen finder jeg imidlertid ikke, at jeg har tilstrækkeligt grundlag for at afgive en sådan henstilling. Jeg har i den forbindelse lagt vægt på bl.a., at B Lærerkreds og Danmarks Lærerforening forud for kommunens afgørelse om flytning fik indsigt i de syv notater, og at lærerforeningerne – som bisiddere for A – havde mulighed for at kommentere indholdet af notaterne over for kommunen, inden afgørelsen blev truffet.

Herefter foretager jeg mig ikke mere i sagen.