



**FOLKETINGETS
OMBUDSMAND**

FOB 2020-38

Ikke fornødent grundlag for afskedigelse af skoleleder

Resumé

23. november 2020

En skoleleder klagede over, at han var blevet afskediget. De seneste år havde han været leder af både en folkeskole og kommunens musikskole. Kommunen besluttede, at der fremover skulle være en leder på fuld tid på folkeskolen, og tilbød skolelederen en stilling som leder af musikskolen med en væsentligt lavere løn. Da forhandlingerne om stillingen strandede, besluttede kommunen, at skolelederen fremover skulle være fuldtidsleder af folkeskolen.

Ansættelses- og arbejdsret

1.2

271.4

Det gav anledning til, at tillidsrepræsentanten for lærerne på folkeskolen sendte et bekymringsbrev til skolelederen og kommunen. Få dage senere indledte kommunen en afskedigelsessag mod skolelederen, der blev indkaldt til en tjenstlig samtale. Skolelederen blev senere fritaget for tjeneste og efter høringer og yderligere undersøgelser afskediget.

Forvaltningsret

115.3

123.3

2.2

Ombudsmanden lagde til grund, at skolelederen først under den tjenstlige samtale var blevet gjort direkte bekendt med de forhold, som afskedigelsen blev begrundet i. Han havde således ikke inden tjenestefritagelsen haft mulighed for at rette op på de forhold, som kommunen fandt utilfredsstillende. Endvidere havde kommunen ikke forud for afskedigelsen givet skolelederen en advarsel eller anden form for tilkendegivelse om forholdene.

På den baggrund anså ombudsmanden som udgangspunkt afskedigelsen for at være i strid med proportionalitetsprincippet.

Ud fra kommunens egne dispositioner i tiden op til bekymringsbrevet lagde ombudsmanden til grund, at forholdene ikke var af en så alvorlig og omfattende karakter, at kommunen havde tilstrækkelig anledning til at gennemføre en afskedigelse uden en forudgående mildere reaktion.

Ombudsmanden fandt således ikke, at kommunen havde godtgjort, at der var det fornødne grundlag for afskedigelsen, og han henstillede til kommunen at genoptage sagen.

Ombudsmanden udtalte endvidere kritik af, at kommunen havde udtalt til en avis, at "[h]an kommer ikke tilbage", på et tidspunkt hvor der alene var iværksat høringer af skolelederen og centralorganisationen.

(Sag nr. 19/01090)

I det følgende gengives ombudsmandens udtalelse om sagen (svar til A):

Ombudsmandens udtalelse

1. Kort om sagen

1.1. Afskedigelsessagen

Din klage vedrører X Kommunes afgørelse af 31. januar 2019 om at afskedige dig fra en stilling som tjenstemandsansat skoleleder.

På afskedigelsestidspunktet havde du siden den 1. august 2003 været ansat som tjenestemand i flere lederstillinger på skoler i kommunen. I perioden siden 1. januar 2014 havde du været leder af både Y-skolen (50 pct.) og X Musikskole (50 pct.).

Afskedigelsessagen blev indledt, efter at kommunen og du den 24. oktober 2018 havde modtaget et bekymringsbrev fra tillidsrepræsentanten for lærerne på Y-skolen. Baggrunden for brevet var, at kommunen to dage tidligere – den 22. oktober 2018 – havde besluttet, at du fra den 1. januar 2019 skulle være leder på fuld tid på Y-skolen. Se nærmere herom under pkt. 1.2 nedenfor.

I anledning af bekymringsbrevet deltog du i en tjenstlig samtale i kommunen den 31. oktober 2018.

I et brev af 11. november 2018 meddelte kommunen dig, at du med omgående virkning blev fritaget for tjeneste.

I breve af 14. november 2018 meddelte kommunen dig og Lærernes Centralorganisation (LC), at kommunen påtænkte at afskedige dig fra stillingen som skoleleder. Kommunen bad om at modtage dine og organisationens bemærkninger til grundlaget for den påtænkte afskedigelse. Samme dag bragte avisen B artikler om sagen. En centerchef hos X Kommune er heri citeret for en udtalelse om, at "Han kommer ikke tilbage."

Den 10. december 2018 afgav du og LC Lederforum (på vegne af Lærernes Centralorganisation) bemærkninger til X Kommunes høringsbreve af 14. november 2018.

Kommunen besluttede herefter at indhente yderligere oplysninger med henblik på at udbygge afskedigelsesgrundlaget.

I breve af 17. januar 2019 sendte X Kommune to notater i høring hos dig og LC Lederforum. Der var tale om notater dateret den 2. januar 2019 vedrørende interview med henholdsvis Y-skolens læringsvejleder og tillidsrepræsentant samt en pædagogisk it-konsulent ansat i kommunen.

I breve af 31. januar 2019 afgav du og LC Lederforum bemærkninger til kommunens høring af 17. januar 2019 vedrørende de to notater. Senere samme dag meddelte kommunen dig afgørelsen om at afskedige dig fra din stilling som skoleleder. Afskedigelsen blev meddelt med tre måneders varsel til udgangen af april måned 2019. Du var – så vidt jeg forstår – fortsat fritaget for tjeneste.

Efter det oplyste var det stillingen som leder af Y-skolen på fuld tid, du ved kommunens afgørelse af 31. januar 2019 blev afskediget fra – det vil sige den stilling, som du skulle have tiltrådt den 1. januar 2019.

1.2. Kommunens forudgående tilbud om en fuldtidsstilling som leder af musikskolen samt tilbuddet om stillingen på Y-skolen

I din klage til mig har du oplyst, at man i løbet af sommeren 2018 på den kommunalpolitiske debat kunne forstå, at X Kommune ønskede, at der skulle være en fuldtidsansat skoleleder på Y-skolen. Du havde i september 2018 et møde med din chef (en centerchef i X Kommune), hvor du blev spurgt, om du fremover helst ville være leder på fuld tid på Y-skolen eller på X Musikskole. Du svarede, at du – hvis du blev spurgt og skulle vælge – helst ville være leder af musikskolen.

Du har også oplyst, at du på et møde den 26. september 2018 med din chef – og efterfølgende ved mail af samme dato – blev tilbudt ansættelse som leder af musikskolen. Tilbuddet ville indebære en væsentlig lønreduktion i forhold til din daværende løn.

Der foregik herefter forhandlinger mellem din fagforening, LC Lederforum, og kommunen. Forhandlingerne strandede imidlertid, da der ikke kunne opnås enighed mellem parterne om de lønmæssige forhold.

Da kommunens tilbud indebar en væsentlig lønreduktion, var du – så vidt jeg forstår – ikke forpligtet til at påtage dig den tilbudte stilling, da den lå uden for den såkaldte tålegrænse i § 12, stk. 1, i det kommunale tjenestemandregulativ.

Det fremgår af det materiale, som du har sendt til mig, at en repræsentant for lærerne på Y-skolen den 12. oktober 2018 sendte en mail til din chef, hvori personalegruppen gjorde opmærksom på, at den var interesseret i at få en leder, som allerede har tilknytning til skolen. Af mailen fremgik det desuden, at "Personalegruppen (...) gerne [vil] anbefale en kandidat, som vi mener kan

løfte opgaven. Det er en person, som allerede har varetaget en del ledelsesopgaver, og som vi derfor har tillid til.” Du har anført, at selv om det ikke fremgik direkte af skrivelsen, så var alle klar over, at personalegruppen her tænkte på skolens tillidsmand.

Du har oplyst, at din chef samme dag – den 12. oktober 2018 – indkaldte dig til et møde om din fremtidige ledelsesmæssige placering, som skulle afholdes den 22. oktober 2018. På mødet meddelte din chef dig, at X Kommune havde besluttet, at du med virkning fra den 1. januar 2019 skulle være skoleleder på fuld tid på Y-skolen, og at du – for at fylde stillingen op – skulle påtage dig andre opgaver end ledelsesopgaver (dvs. undervisning mv.) 40 pct. af tiden.

Du har desuden oplyst, at du accepterede kommunens beslutning, men forventede, at den ville kunne skabe en frustration blandt medarbejderne på Y-skolen. Du har i den forbindelse peget på, at der få måneder forinden blev indgået en aftale med alle medarbejderne på skolen om, at de for at undgå reduktion af medarbejderstaben midlertidigt skulle gå 10 pct. ned i tid og løn. Du har også peget på, at du skulle påtage dig andre opgaver end ledelsesopgaver 40 pct. af tiden. Disse forhold ville efter din opfattelse føre til et behov for reduktion af medarbejderstaben.

Yderligere har du oplyst, at du efter mødet den 22. oktober 2018 samme dag telefonisk orienterede tillidsmanden ved Y-skolen om kommunens beslutning om, at du fra 1. januar 2019 skulle være skoleleder på fuld tid på skolen.

Beslutningen gav anledning til, at tillidsrepræsentanten for lærerne på skolen sendte dig og kommunen det bekymringsbrev af 24. oktober 2018, som senere førte til, at afskedigelsessagen blev indledt, jf. nærmere under pkt. 1.1 ovenfor.

2. Din klage til mig og mine undersøgelser i sagen

2.1. I klagen til mig har du navnlig gjort gældende, at kommunens afgørelse om at afskedige dig med den begrundelse, at du mangler de fornødne evner til fortsat at varetage jobbet som skoleleder, må tilsidesættes som ubegrundet og usaglig. Den fremsatte kritik af din ledelse på Y-skolen bygger efter din opfattelse på udokumenterede påstande og udsagn, som du er uenig i, og som du nærmere har imødegået. I den forbindelse har du bemærket, at kritikken af dig i al væsentlighed bygger på mundtlige udsagn og personlige vurderinger, som du reelt først blev fuldt ud bekendt med under den tjenstlige samtale den 31. oktober 2018 eller efter modtagelsen af partshøringsbrevet den 14. november 2018. Selv hvis der havde været grundlag for den fremførte kritik, burde kommunen i det mindste have givet dig mulighed for at rette op på de forhold, kommunen måtte finde kritisable.

Du mener endvidere, at der er væsentlige indicier for magtfordrejning – dvs., at kommunen ved afskedigelsen varetog uvedkommende hensyn – da der er en nær sammenhæng mellem afskedigelsen og det forhold, at du ikke ville acceptere tilbuddet om en ny stilling som fuldtidsleder af musikskolen til en væsentligt lavere løn.

Endelig mener du, at der foreligger sagsbehandlingsfejl med hensyn til manglende iagttagelse af notatpligt, mangelfulde besvarelser af anmodninger om aktindsigt, for korte høringsfrister og utilstrækkelige begrundelser for afvisning af dine indsigelser.

2.2. Efter min gennemgang af sagen har jeg besluttet nærmere at undersøge følgende:

1. om kommunen havde det fornødne grundlag for at afskedige dig (se under pkt. 3 nedenfor), og
2. om kommunen med rette kunne udtale til avisen B den 14. november 2018, at "Han kommer ikke tilbage" (se under pkt. 4 nedenfor).

Derimod har jeg ikke fundet tilstrækkeligt grundlag for nærmere at behandle de dele af din klage, som angår, at kritikken mod dig byggede på udokumenterede udsagn, at der var begået magtfordrejning, og at der forelå sagsbehandlingsfejl. Jeg har i den forbindelse lagt vægt på bl.a., at en nærmere stillingtagen hertil som udgangspunkt forudsætter en bevisførelse, som falder uden for rammerne for en ombudsmandsundersøgelse. Ombudsmandsinstitutionen er ikke egnet til nærmere at afklare bevisspørgsmål, fordi ombudsmanden normalt ikke har mulighed for at afhøre vidner i sagen, men behandler klager på et skriftligt grundlag.

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

3. Afskedigelsen

3.1. Sagsforløbet i forbindelse med afskedigelsen

Som nævnt ovenfor under pkt. 1.1 blev afskedigelsessagen indledt, efter at kommunen og du den 24. oktober 2018 modtog et brev fra den faglige klub for lærerne på Y-skolen underskrevet af tillidsrepræsentanten. Lærergruppen udtrykte i brevet bekymring for, hvordan ledelsesopgaven på skolen fremover skulle blive løst, og gav en række eksempler på, hvad der gav anledning til deres bekymring. Eksemplerne angik såvel undervisning og forældresamar-

bejde som læringsplatforme og andre it-relaterede opgaver samt PPR-samarbejde, personaleansvar og generelle ledelsesopgaver i øvrigt. Lærergruppen anmodede dig på den baggrund om at genoverveje dit kandidatur til stillingen som fuldtidsleder på Y-skolen.

Ifølge referatet af den tjenstlige samtale den 31. oktober 2018 var formålet med samtalen "en undersøgelsesfase, hvor A bliver foreholdt og bedes redegøre for en række kritikpunkter, herunder punkterne i bekymringssskrivelse af 24. oktober 2018 fra den samlede personalegruppe på Y-skolen, som er sendt til A og hans chef (...)". Det fremgår af referatet, at du under samtalen erklærede dig uenig i størstedelen af de rejste kritikpunkter.

Den 11. november 2018 meddelte din chef dig telefonisk, at du var blevet fritaget for tjeneste med omgående virkning, og at du hverken skulle møde på Y-skolen eller musikskolen. Du modtog senere samme dag en skrivelse fra X Kommune, hvoraf det fremgik, at "Begrundelsen for at fritage dig for tjeneste er, at X Kommune har besluttet at indlede afskedigelsessag mod dig, idet vi har mistet tilliden til dig som leder."

Den 31. januar 2019 traf X Kommune afgørelse om at afskedige dig fra stillingen som skoleleder med 3 måneders varsel. Af afgørelsen fremgår det bl.a., at begrundelsen var, at "X Kommune vurderer, at du mangler de fornødne evner til fortsat at varetage jobbet som skoleleder." Det fremgår desuden, at kommunen "Ud fra en samlet vurdering af sagen fastholder (...), at kommunen ikke længere har tillid til, at du fremadrettet er i stand til på forsvarlig og tilfredsstillende vis at lede Y-skolen i den rigtige retning og samle forældre, personale og skolebestyrelse omkring opgaven med at udvikle skolen."

Afskedigelsen var nærmere begrundet i bl.a.:

- at du havde afgivet en del af din ledelsesopgave til medarbejderne,
- at du havde overladt en ledelsesbeslutning om reduktion af personalet til medarbejderne,
- at du ikke efter opfordring fra din chef havde søgt hjælp og bistand hos kommunalforvaltningen i forbindelse med opgaven med at sikre overholdelse af budgettet,
- at du ikke havde formået at udøve pædagogisk ledelse,
- at du ikke havde formået at "redegøre for den alvorlige kritik", der blev fremsat under den tjenstlige samtale den 31. oktober 2018, herunder brevet af 24. oktober 2018 fra den samlede personalegruppe, og
- at forældre, der ønskede at melde deres børn ud af skolen, havde fremsat kritik vedrørende manglende initiativ og håndtering af konkrete problemstillinger fra din side.

Begrundelsen for afskedigelse reflekterede således den kritik, som var omtalt i bekymringsbrevet af 24. oktober 2018. I begrundelsen indgik også andre forhold.

3.2. Relevante dele af retsgrundlaget for afskedigelse af offentligt ansatte

Grundlaget for din ansættelse i kommunen var tjenestemandensregulativ af 2008 for kommuner inden for KL's forhandlingsområde.

Efter tjenestemandensregulativets § 26, stk. 1, kan tjenestemænd afskediges uden ansøgning med 3 måneders varsel til udgangen af en måned. En tilsvarende bestemmelse findes i tjenestemandenslovens § 28, stk. 1 (lovbekendtgørelse nr. 511 af 18. maj 2017). Hverken regulativet eller loven indeholder bestemmelser om, hvad der kan være grundlaget for en afskedigelse.

Bestemmelsen i regulativets § 26, stk. 1, og i tjenestemandenslovens § 28, stk. 1, angår såkaldt diskretionær afskedigelse.

De forvaltningsretlige krav om saglighed og proportionalitet gælder ved opsigelser (afskedigelser) af offentligt ansatte, herunder også ved diskretionær afskedigelse af tjenestemænd.

Efter omstændighederne kan en ansats utilstrækkelige egnethed til at bestride sine arbejdsopgaver eller 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 skal være udfoldet bestræbelser på at løse problemerne ved mindre vidtgående skridt end afskedigelse. Jeg henviser til [FOB 2016-25](#) samt sagerne [FOB 1993.167](#) og [FOB 2007.194](#), som du har nævnt i din klage til mig.

Kun i særlige tilfælde vil samarbejdsproblemer have en karakter og et omfang, der gør, at der ikke kræves en forudgående mildere reaktion i form af (først) at give den ansatte mulighed for at rette op på forholdene, se Højesterets dom i U 2002.1269 H.

Se generelt om kravet om saglighed og proportionalitet i afskedigelsessager vedrørende egnethed og samarbejdsvanskeligheder, Jens Kristiansen, Ansættelsesret, 1. udgave (2020), s. 568, Karsten Revsbech, Forvaltningspersonalet, 4. udgave (2019), s. 82 f., Niels Fenger, Forvaltningsret (2018),

s. 240 (Jens Kristiansen), og Lars Svenning Andersen mfl., Funktionærret, 6. udgave (2020), s. 826 ff.

Funktionærloven (lovbekendtgørelse nr. 1002 af 24. august 2017) indeholder i § 2 b en bestemmelse om godtgørelse for opsigelse af funktionærer, som ikke er rimeligt begrundet i funktionærens eller virksomhedens forhold. Funktionærlovens bestemmelser kommer ifølge lovens § 1, stk. 3, ikke til anvendelse på tjenestemænd. Rimelighedsvurderingen efter funktionærlovens § 2 b svarer imidlertid generelt set til det forvaltningsretlige saglighedskrav, jf. Niels Fenger, Forvaltningsret (2018), s. 239 (Jens Kristiansen). Retspraksis efter funktionærlovens § 2 b må på den baggrund – uanset bestemmelsen i lovens § 1, stk. 3 – tillægges en vis betydning ved vurderingen af sagligheden af afskedigelser af offentligt ansatte, også for så vidt angår ansatte, som ikke er omfattet af funktionærloven.

Fra retspraksis kan nævnes Højesterets dom af 23. august 2001 (sag II 377/1998), som i resumé er gengivet i U 2001.2348 H. Sagen vedrørte opsigelse af en direktør i Beredskabsforbundet med henvisning til samarbejdsproblemer. I forhold til opsigelsens saglighed lagde Højesteret til grund, at der på afskedigelsestidspunktet forelå et modsætningsforhold mellem direktøren og størstedelen af personalet. Disse problemer, der i første række måtte tilskrives direktørens ledelsesmæssige stil, havde bestået igennem længere tid. De var tiltaget i styrke igennem de seneste 2 år og frem til, at en større gruppe medarbejdere kort forinden afskedigelsen i en skrivelse klart tilkendegav deres utilfredshed med direktøren. Forbundets øverste ledelse havde i større eller mindre omfang været bekendt med disse problemer, uden at der var taget skridt til at rette op på forholdene. Direktøren modtog således ingen form for advarsel forinden opsigelsen. Højesteret fandt det ikke godtgjort, at der forelå samarbejdsproblemer med en sådan baggrund og af en sådan karakter, at det var rimeligt begrundet i direktørens eller forbundets forhold, at den pågældende blev afskediget uden forudgående advarsel.

Se også Vestre Landsrets dom i U 2006.2122 V om en kontorassistent, der uberettiget blev afskediget på grund af samarbejdsproblemer, uden at der var givet hende lejlighed til at ændre de pågældende forhold.

3.3. Kommunens svar på spørgsmål fra mig

I et brev af 30. januar 2020 anmodede jeg X Kommune om en udtalelse i sagen, herunder om svar på nogle nærmere angivne spørgsmål. Kommunen besvarede min høring i en redegørelse af 3. april 2020, og i det følgende gengiver jeg nogle af mine spørgsmål og kommunens svar.

3.3.1. I brevet af 30. januar 2020 bad jeg således kommunen om at oplyse, hvornår du første gang blev gjort bekendt med de forhold, som afskedigelsen af dig var begrundet med.

I redegørelsen af 3. april 2020 svarede kommunen følgende:

"I X Kommune er der praksis for, at der afholdes skoleledermøder hver 4. uge for de fire skoleledere og de tre afdelingsledere. Denne praksis er stadig gældende og har i hele den periode, hvor A var skoleleder på Y-skolen været gældende praksis.

Ud over de faste skoleledermøder hver 4. uge, har der i forhold til A yderligere været afholdt følgende møder i perioden:

I en periode fra marts 2016 til juni 2017 blev der afholdt ugentlige møder med A på Y-skolen. Disse møder fandt sted hver tirsdag morgen fra 8-9. Møderne er slettet i [centerchefen i X kommunes] kalender (Outlook), hvorfor de desværre ikke længere fremgår af kalenderen. Møderne var sat ind i Outlook, som en fast tilbagevendende begivenhed, og da den ugentlige frekvens ophørte blev mødeserien slettet. Der har været tale om helt normal brug af 'tilbagevendende begivenheder' i Outlook. Baggrunden for møderne var en henvendelse fra Undervisningsministeriet, hvor de havde udvalgt Y-skolen til en task force, fordi eleverne scorede meget dårligt i matematik og i den nationale trivselsundersøgelse.

Ud over de ugentlige møder, deltog X Kommune repræsenteret af Centerchef for Læring & Trivsel (...), leder af PPR, skoleleder for Y-skolen (A) og en medarbejder på Y-skolen sammen med to repræsentanter fra Undervisningsministeriet i et samarbejde. Dette samarbejde blev etableret som en møderække over et år, som skulle lave en mærkbar forandring med hensyn til trivsel og læring for eleverne på Y-skolen. [Centerchefen] deltog særligt i disse møder for at understøtte skolelederen i forandringsarbejdet.

I maj 2016 kom der en meget alvorlig klage fra en af forældrene på Y-skolen, vedr. A's håndtering af forældrehenvendelser. På denne baggrund bad [centerchefen] A om at lave en redegørelse.

I oktober 2016 var A indkaldt til en tjenstlig samtale. Baggrunden for denne samtale var, at der var en medarbejder på Y-skolen, som var blevet overfaldet af en elev. A tog ikke fornødent hånd om medarbejderen. Dette resulterede i, at A fik en skriftlig advarsel i november 2016.

Den pågældende medarbejder henvendte sig til [centerchefen] som øverste chef og fik psykologbistand. Det viste sig at medarbejdergruppen alle var meget berørte af den givne situation, hvilket medførte at [centerchefen] måtte give hele personalegruppen to gange supervision ved en ekstern psykolog.

Derudover har der været et stort antal telefonsamtaler i hele perioden, idet man oplevede et stort fald i elevtallet på Y-skolen, som det politiske fagudvalg havde stor bevågenhed på. Da A blev skoleleder på Y-skolen i maj 2014, var der 82 elever på skolen samt et antal asylbørn og da A stoppede som leder på Y-skolen i oktober 2018 var elevtallet faldet til 45 elever.

Det er gængs praksis for centerchefen at holde individuelle møder med lederne i Læring og Trivsel. Disse møder er kalendersat og ligger som udgangspunkt hver 4. uge. Det er altid muligt at booke centerchefen ad hoc, hvilket har været praksis siden 1. maj 2014, hvor A tiltrådte som skoleleder ved Y-skolen.

Der medsendes herudover en liste over afholdte møder med A i hele 2018 ud over de faste møder, som er afholdt hver 4. uge.

Første gang A blev gjort direkte bekendt med de forhold, som afskedigelsen er begrundet i, var den 31.10.2018 i forbindelse med en tjenstlig samtale. Umiddelbart inden samtalen var A blevet gjort bekendt med den bekymringshenvendelse, som den samlede personalegruppe på Y-skolen havde sendt til [centerchefen] og som bl.a. dannede baggrund for den tjenstlige samtale og senere afskedigelse.”

3.3.2. I brevet af 30. januar 2020 bad jeg endvidere kommunen om at oplyse, om den, inden den skred til afskedigelse, havde overvejet mindre indgribende foranstaltninger såsom efteruddannelse eller ansættelsesretlige reaktioner, f.eks. en advarsel inden selve afskedigelsen.

I redegørelsen af 3. april 2020 svarede kommunen følgende:

”Det er en generel praksis i X Kommune, at man som altovervejende udgangspunkt overvejer mindre indgribende foranstaltninger i enhver form for afgørelsessager, herunder i personalesager i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet.

I forhold til den konkrete sag, kan det anføres, at der forud for sagen lå for mange kritikpunkter/problemstillinger og henvendelser til administrationen, der gjorde, at det ikke ville give mening at overveje andre mindre indgribende foranstaltninger. Dette blev ligeledes bekræftet ved den tjenstlige samtale, idet mødets udfald var yderst bekymrende.

Dette skyldes bl.a. det forhold, at A ikke på nogen måde var i stand til at redegøre for sin ledelsespraksis generelt eller at kunne italesætte en plan for den nødvendige håndtering af den alvorlige personalemæssige

situation. A havde meget vanskeligt ved på betryggende vis at kunne redegøre for eller argumentere imod de mange alvorlige kritikpunkter der blev fremsat under den tjenstlige samtale.

Det er langt fra almindelig praksis, at en samlet medarbejdergruppe på så tydelig vis tilkendegiver deres bekymring og mistillid til deres leder. X Kommune vurderede derfor, at der var tale om en meget alvorlig personalemæssig situation, hvor genoprettelsen af tilliden mellem leder og medarbejder var yderst vigtig og ville kræve stort ledelsesmæssigt fokus.

I øvrigt blev det vurderet, at andre mindre indgribende foranstaltninger som efteruddannelse var udtømte, idet A flere gange havde fået tilbudt dette, herunder gennemførelse af obligatorisk DP-modul. A prioriterede ikke færdiggørelsen af denne uddannelse og viste herudover ikke egen interesse for anden opkvalificering. Der blev ligeledes afholdt løbende møder med A om hans ledelsesfunktion og da han tidligere havde modtaget en advarsel, anså man det for formålsløst at sanktionere A med andre mindre indgribende foranstaltninger.

Det skal i forlængelse heraf fremhæves, at skolens fortsatte drift og udvikling i lyset af en meget drastisk elevtilbagegang, vejede tungt i afvejningen af hensyn. En mindre indgribende foranstaltning end en afskedigelse af A ville således medføre en uforholdsmæssig stor negativ påvirkning af skolens muligheder for genopretning. En uafklaret ledelsesmæssig situation samt en samlet personalegruppe og overordnet chef, der havde mistet tilliden til A's evner til at lede skolen, ville have sat skolen i en meget alvorlig situation.

En tjenestemand som afskediges diskretionært, er omfattet af et pensionsværn, hvorfor tjenestemanden ikke mister sit indtægtsgrundlag ved en afskedigelse, modsat en overenskomstansat som mister sin fulde indtægt og kun kan opnå dagpenge – som er en betydeligt lavere indtægt – hvis vedkommende har valgt selv at betale til en a-kasse.

A blev afskediget diskretionært og var derfor berettiget til at overgå til tjenestemandspension i direkte overgang fra afskedigelsen. X Kommune har derfor siden fratrædelsen den 30.04.2019 udbetalt ordinær tjenestemandspension svarende til trin 49 samt førtidstillæg uden reduktion.”

3.3.3. Jeg bad derudover i brevet af 30. januar 2020 kommunen om at oplyse, hvilke af de forhold, der begrundede afskedigelsen, kommunen ikke var bekendt med, da kommunen den 22. oktober 2018 meddelte dig, at du skulle være skoleleder på Y-skolen på fuld tid.

I redegørelsen af 3. april 2020 svarede kommunen følgende:

”X Kommune, herunder særligt [centerchefen] havde en bekymring også før den 22.10.2018. Da [centerchefen] havde afholdt løbende samtaler med A, havde hun en forventning om, at det ville gå i den rigtige retning. Efter modtagelse af bekymringsskrivelsen den 24.10.2018, som blev modtaget umiddelbart *efter* beslutningen om, at A skulle være fuldtidsleder på Y-skolen og som indeholdt alvorlige kritikpunkter ud over en tydelig bekræftelse på de afgørende mangler, som kommunen i forvejen havde en væsentlig mistanke om, var kommunen nødt til at forholde sig til kritikpunkterne på et andet og mere alvorligt niveau. Netop derfor blev A indkaldt til tjenstlig samtale.

Til trods for, at X Kommune havde en bekymring i forhold til A også før den 22.10.2018 var det ikke i en sådan grad, at man allerede dengang burde overveje at starte en personalesag op vedrørende A. Det er først efter modtagelse af bekymringshenvendelsen, at X Kommune, herunder [centerchefen] bliver opmærksom på, hvor alvorligt og hvor stort et problem der egentlig har været tale om. Da lærergruppen som afsender af bekymringshenvendelsen bliver spurgt ind til, hvorfor de ikke har meldt de konkrete punkter ind noget før, er svaret således, at de hele tiden har troet, at A ville være leder på Musikskolen på fuld tid, hvorfor de indbyrdes blev enige om, at de kunne ’holde ud’ indtil da.

Det skal ligeledes nævnes, at X Kommune, herunder [centerchefen], ikke var vidende om hvert og enkelt kritikpunkt, som anført i bekymringshenvendelsen, da kommunen den 22.10.2018 meddeler A, at han skal være skoleleder på Y-skolen på fuld tid.”

3.4. Dine bemærkninger

I et brev af 19. april 2020 til mig fastholdt du, at de forhold, som kommunen havde fremført som begrundelse for afskedigelsen, ikke var blevet fremført på de møder, som kommunen henviste til. Så vidt du forstod, gjorde kommunen i høringssvaret heller ikke gældende, at dette skulle være tilfældet. Du bemærkede endvidere, at du havde svært ved at se, at kommunens redegørelse for, hvilke møder centerchefen havde deltaget i, havde relevans for sagen, når hun ikke på disse møder havde gjort dig bekendt med de forhold, som afskedigelsen var begrundet med.

Du stillede dig uforstående over for kommunens kritik i høringssvaret af dine utilstrækkelige aktiviteter med hensyn til efteruddannelse og bestred kritikken, som du anså for forkert og udokumenteret. Du pegede tillige på, at kommunen ikke tidligere under sagen havde fremført denne kritik.

Endelig bemærkede du, at kommunen i høringsvaret erkendte, at den end ikke havde overvejet mindre indgribende foranstaltninger.

3.5. Yderligere indlæg fra kommunen og dig

I et brev af 4. maj 2020 bad jeg kommunen om uddybende at redegøre for, hvilke forhold der begrundede afskedigelsen af dig, som kommunen ikke var bekendt med, da kommunen den 22. oktober 2018 meddelte dig, at du skulle være skoleleder på Y-skolen på fuld tid.

Kommunen besvarede min anmodning i et brev af 4. juni 2020 og redegjorde for kritikpunkter, som kommunen ikke var fuldt ud bekendt med forud for udpegningen den 22. oktober 2018. Det drejede sig om problemer i forhold til PPR-samarbejdet, udfordringer med forældresamarbejdet, kritik af dine ledelsesopgaver, kritik af, at mange ting blev bagatelliseret og tiet ihjel, samt kritik af, at du trak dig i spidsbelastningssituationer. Det var endvidere kommunens opfattelse, at du under den tjenstlige samtale den 31. oktober 2020 ikke fremkom med en tilfredsstillende forklaring. Du havde ifølge kommunen svaret undvigende på mange af kritikpunkterne, og din attitude til de enkelte kritikpunkter var præget af ligegyldighed.

I et brev af 13. juni 2020 til mig fremsatte du bemærkninger til kommunens hørings svar af 4. maj 2020 og henviste i vidt omfang til dine tidligere indlæg i sagen. Du bestred kommunens kritik af dig i forhold til samarbejdet med PPR, og du bemærkede, at der er tale om et kritikpunkt, som ikke tidligere var indgået i sagen.

Den 18. juni 2020 sendte jeg kommunen en kopi af dit brev af 13. juni 2020, og jeg har ikke siden modtaget yderligere bemærkninger fra kommunen.

3.6. Min vurdering

Som nævnt ovenfor under pkt. 3.2 gælder de almindelige forvaltningsretlige krav om saglighed og proportionalitet ved opsigelser (afskedigelser) af offentligt ansatte, herunder ved diskretionær afskedigelse af tjenestemænd.

Du har under sagen bestridt rigtigheden af de forhold og kritikpunkter, som afskedigelsen er begrundet med, og anført, at der er tale om udokumenterede påstande og udsagn. Som nævnt ovenfor under pkt. 2.2 har jeg ikke fundet tilstrækkeligt grundlag for nærmere at undersøge denne del af din klage, da en afklaring forudsætter en bevisførelse, som falder uden for rammerne for en ombudsmandsundersøgelse. Min vurdering af sagen har på den baggrund taget udgangspunkt i de forhold, som kommunen har anført, og som er indgået i grundlaget for afskedigelsen.

Efter min gennemgang heraf er det min opfattelse, at der er tale om forhold, som det var naturligt, at kommunen tog alvorligt og havde behov for at reagere på med henblik på at sikre en tilfredsstillende ledelse af Y-skolen.

Spørgsmålet er derfor, om forholdene var af en sådan karakter, at kommunen, som den har gjort, kunne skride direkte til afskedigelse, eller om kommunen inden en eventuel beslutning herom var forpligtet til først at udfolde bestræbelser på at løse de utilfredsstillende forhold ved mindre vidtgående skridt end afskedigelse, f.eks. ved påtale, advarsel eller omplacering.

Jeg bemærker i den forbindelse, at de almindelige sagligheds- og proportionalitetskrav gælder, uanset om der er tale om overenskomstansatte eller tjenestemænd. Det er i denne sammenhæng uden retlig betydning, at tjenestemænd, der afskediges diskretionært, ofte er omfattet af et pensionsværn, der gør, at tjenestemanden – i modsætning til en overenskomstansat – ikke mister sit indtægtsgrundlag ved afskedigelse.

Som anført i pkt. 3.2 kan en ansats utilstrækkelige egnethed til at bestride sine arbejdsopgaver eller samarbejdsproblemer med ledelse eller kolleger normalt ikke begrunde, at en ansættelsesmyndighed straks opsiger den ansatte. Det vil som oftest være en forudsætning herfor, at arbejdsgiveren forinden har underrettet den ansatte om de utilfredsstillende forhold og givet denne mulighed for at rette op på forholdene gennem en periode af rimelig længde, eventuelt efter omplacering.

Kommunen har i sit hørings svar af 3. april 2020 omtalt nogle løbende møder mellem centerchefen i kommunens skoleforvaltning og skolelederne, der som udgangspunkt blev holdt hver 4. uge, og nogle konkrete møder mellem centerchefen og dig om forskellige emner, som har været afholdt gennem de seneste år forud for afskedigelsen (se nærmere pkt. 3.3.1 ovenfor).

Ingen af disse møder har – så vidt jeg forstår – i væsentligt omfang vedrørt de forhold, som afskedigelsen er begrundet i. Jeg bemærker i den forbindelse, at kommunen i sit hørings svar selv anfører, at "Første gang A blev gjort direkte bekendt med de forhold, som afskedigelsen er begrundet i, var den 31.10.2018 i forbindelse med en tjenstlig samtale", og at kommunen har tilføjet, at du umiddelbart inden samtalen blev gjort bekendt med den bekymringshenvendelse, "som bl.a. dannede baggrund for den tjenstlige samtale og senere afskedigelse." Kommunen har desuden i sit hørings svar af 4. juni 2020 redegjort for en række kritikpunkter, som den ikke selv fuldt ud var bekendt med forud for kommunens beslutning den 22. oktober 2018 om, at du fra den 1. januar 2019 skulle være skoleleder på Y-skolen på fuld tid.

Du har ligeledes i dine indlæg under sagen bemærket, at de forhold, som kommunen har anført som begrundelse for afskedigelsen, ikke er blevet fremført på de møder, som kommunen har henvist til.

Jeg må på den baggrund lægge til grund, at du først den 31. oktober 2018 direkte blev gjort bekendt med de forhold, som afskedigelsen er begrundet i. Du fik således ikke inden tjenestefritagelsen den 11. november 2018 mulighed for at rette op på de forhold, som kommunen (og personalet på Y-skolen) fandt utilfredsstillende. Kommunen gav dig endvidere ikke forud for afskedigelsen en advarsel eller anden form for tilkendegivelse om de pågældende forhold.

På den baggrund må afskedigelsen som udgangspunkt anses for at være i strid med proportionalitetsprincippet.

Efter retspraksis kan samarbejdsproblemer og utilstrækkelige evner mv. i særlige tilfælde have en karakter og et omfang, der gør, at der ikke kræves en forudgående mildere reaktion, jf. pkt. 3.2 ovenfor.

Jeg må imidlertid ud fra kommunens egne dispositioner i tiden op til lærerrepræsentantens bekymringsbrev af 24. oktober 2018 lægge til grund, at forholdene ikke var af en så alvorlig og omfattende karakter, at kommunen havde tilstrækkelig anledning til umiddelbart at gennemføre en afskedigelse uden en forudgående mildere reaktion.

Jeg har i den forbindelse lagt vægt på, at du på det tidspunkt, hvor kommunen indledte afskedigelsessagen, havde været skoleleder i forskellige stillinger i kommunen i en længere årrække, uden at det havde givet anledning til tjenstlige reaktioner (bortset fra den advarsel fra november 2016, der er omtalt af kommunen).

Jeg har også tillagt det betydelig vægt, at kommunen få dage forinden havde besluttet, at du fra den 1. januar 2019 skulle være leder på Y-skolen på fuld tid. Jeg må på den baggrund lægge til grund, at kommunen i hvert fald frem til den 24. oktober 2018 selv anså dig for at være egnet til at varetage stillingen som skoleleder på Y-skolen, og jeg bemærker samtidig, at der ikke er tale om, at du bebrejdes forhold, der indtrådte efter dette tidspunkt.

Herefter finder jeg ikke, at X Kommune har godtgjort, at der var det fornødne grundlag for afgørelsen af 31. januar 2019 om at afskedige dig fra stillingen som skoleleder.

Jeg har derfor samtidig hermed henstillet til kommunen, at den genoptager sagen og forholder sig til konsekvenserne af det anførte. Jeg har bedt kommunen om at meddele dig resultatet af genoptagelsen i en ny afgørelse.

4. Udtalelsen til avisen B

4.1. Sagsforløbet i forbindelse med udtalelsen

Som nærmere omtalt ovenfor meddelte kommunen dig i et brev af 11. november 2018, at du med omgående virkning blev fritaget for tjeneste, fordi kommunen havde besluttet at indlede en afskedigelsessag mod dig.

I breve af 14. november 2018 meddelte kommunen dig og Lærernes Centralorganisation, at den påtænkte at afskedige dig fra din stilling som skoleleder. Kommunen bad om at modtage dine og organisationens bemærkninger til grundlaget for den påtænkte afskedigelse.

Samme dag – den 14. november 2018 – bragte avisen B to artikler om sagen. Af artiklen, der har overskriften "Y-skolens leder er blevet fyret", fremgår bl.a. følgende:

"(...): Y-skolen i (...) kæmper for tiden ikke blot med vigende elevtal. Nu skal skolen også på udkig efter en ny skoleleder.

Det fortæller centerchef for Læring og Trivsel hos X Kommune (...) onsdag formiddag.

'A er fritaget for tjeneste,' siger hun og fortsætter:

'Han har ikke været mødt ind siden mandag. Han kommer ikke tilbage.'

4.2. Kommunens svar på spørgsmål fra mig

I mit brev af 30. januar 2020 anmodede jeg kommunen om svar på, hvornår den traf afgørelse om at afskedige dig, og på, hvilke overvejelser der var lagt til grund for udtalelsen til B om, at du ikke ville komme tilbage.

X Kommune besvarede i sin redegørelse af 3. april 2020 spørgsmålene således:

"(...) Allerede efter den tjenstlige samtale står det klart for X Kommune, at der kan være tale om så grelle forhold, at kommunen kan være nødsaget til at indlede en sag om afskedigelse af A fra sin stilling som leder af Y-skolen.

Før en sådan beslutning kan træffes, er der en del omstændigheder, der skal undersøges, hvorfor kommunen vælger at tjenestefritage A, så han ikke møder ind på skolen. Det er først efter grundig undersøgelse og af-dækning af alle forhold, at der den 31.01.2019 træffes endelig afgørelse om afskedigelse af A.

Forud for [centerchefens] udtalelser til B har lederen af kommunens HR-afdeling rådført sig med en juridisk ekspert på tjenestemandsområdet i KL om, hvor meget der kan udtales på dette stadie i sagen. Baggrunden for, at kommunen vælger at søge denne rådgivning hos KL er, at kommunen har meget få tjenestemænd ansat og derfor vil sikre sig, at sagsbehandlingen af pågældende tjenestemandsafskedigelsessag bliver håndteret korrekt.

A er på daværende tidspunkt fritaget for tjeneste (suspension), hvilket er et ledelsesmæssigt tjenstligt pålæg om ikke at måtte møde op på arbejdspladsen, mens sagen verserer. På den baggrund er det en gængs opfattelse at 'ikke komme tilbage' er forstået som tjenestefritagelse (suspension), når der er tale om særligt betroet personale, som en skoleleder. Netop denne formulering er clearret mellem KL og lederen af kommunens HR-afdeling, hvorefter denne rådgivning er formidlet videre til [centerchefen], så hun var vidende om, hvad der kunne siges udadtil til forældre, medarbejdere og også til pressen.

Hvordan denne information er fortolket og videreformidlet i avisen, er X Kommune ikke ansvarlig for."

4.3. Dine bemærkninger

I dit brev af 19. april 2020 til mig bemærkede du, at du ikke var enig med kommunen i, at en naturlig sproglig forståelse af udtalelserne til avisen alene knyttede sig til en kortere periode med tjenestefritagelse. Du henviste endvidere til, at flere andre, herunder skolebestyrelsen og flere medlemmer af kommunalbestyrelsen, havde opfattet kommunens udtalelser til avisen sådan, at du var fyret.

4.4. Retsgrundlaget

Da en beslutning om afskedigelse har karakter af en afgørelse i forvaltningslovens forstand, kan afskedigelse alene gennemføres efter forudgående partshøring. Inden partshøringen og modtagelsen af en eventuel partsudtalelse bør ansættelsesmyndigheden ikke udtrykke sig således, at parten får indtryk af, at sagen allerede er afgjort, jf. [FOB 2003.192](#), [FOB 2008.174](#) og [FOB 2011 20-7](#). Endvidere bør myndigheden heller ikke i tilkendegivelser over for omverdenen give udtryk for, at den allerede har draget en konklusion i sagen.

Ved information af offentligheden skal en forvaltningsmyndighed desuden respektere de retlige rammer, som udgøres af bl.a. de almindelige forvaltningsretlige principper om saglighed og god forvaltningsskik. Som følge heraf må myndighedens udtalelser til offentligheden, herunder til pressen, ikke være urigtige eller dog vildledende. Jeg henviser til DJØF's betænkning om fagligt etiske principper i offentlig administration, afgivet af DJØF's fagligt etiske arbejdsgruppe i september 1993, s. 155 f., betænkning nr. 1443/2004 om embedsmænds rådgivning og bistand, s. 156 f., og Finansministeriets kodeks af 14. september 2015, 'Syv centrale pligter for embedsmænd i centraladministrationen – Kodex VII' (2015), s. 24 ff. Se også sagen [FOB 2015-63](#).

Ombudsmanden har tidligere udtalt sig om offentlige myndigheders udtalelser til pressen eller andre i sager, hvor der alene er foretaget partshøring med henblik på afskedigelse. I [FOB 1994.436](#) udtalte ombudsmanden således:

”Det er på denne baggrund min opfattelse at der i almindelighed består en væsentlig forskel – ikke blot formelt, men også reelt – mellem beslutningen om at høre den ansatte om den påtænkte afskedigelse og selve afskedigelsesbeslutningen.

Jeg anser det derfor for en fejl, når amtet i pressemeddelelsen oplyser at sygehuschefen og forstanderinden ved (X) Centralsygehus vil blive afskediget. Denne beslutning kan i givet fald først træffes, når de pågældende har haft lejlighed til at kommentere grundlaget for afgørelsen, og myndigheden derefter nøje har gennemgået den ansattes eventuelle udtalelse for at fastslå om den ændrer ved det faktiske grundlag som myndigheden foreløbigt har lagt til grund, og den vurdering af sagen som myndigheden har foretaget af den pågældendes forhold forud for høringen.

Jeg mener derfor at indholdet af pressemeddelelsen er i strid med det almindelige krav om, at informationen af offentligheden skal være korrekt og fyldestgørende.”

Se også [FOB 2011 20-7](#) om udmelding om afskedigelse over for kolleger, uanset at partshøring først skete senere, U 2010.3009 Ø (udmelding om afskedigelser i tv-interviews på landsdækkende tv, uanset at partshøring først skete senere) og Søren Mørup, Niels Fenger og Sten Bønsing, Forvaltningens brug og misbrug af pressen, Forvaltning og Retssikkerhed, Festskrift til Steen Rønsholdt (2014), s. 269 ff. (på s. 274 f).

4.5. Min vurdering

På det tidspunkt, hvor kommunen over for avisen B tilkendegav, at "Han kommer ikke tilbage", var der alene iværksat høringer af dig og centralorganisationen med henblik på afskedigelse.

Jeg kan ikke tilslutte mig kommunens vurdering, hvorefter det skulle være gængs opfattelse, at formuleringen "kommer ikke tilbage" skal forstås som tjenestefritagelse, når der er tale om særligt betroet personale som en skoleleder. Efter min opfattelse giver formuleringen "ikke tilbage" indtryk af en permanent tilstand og dermed af, at beslutningen om afskedigelse allerede var truffet.

Om der var grundlag for afskedigelse, kunne imidlertid først vurderes senere. Kommunen måtte således afvente partshøringssvaret fra dig og udtalelsen fra centralorganisationen og derefter vurdere, om det var nødvendigt at foretage yderligere undersøgelser, og om der var grundlag for at skride til afskedigelse (eller dog omplacering). Som kommunen er inde på i sin udtalelse af 3. april 2020, skulle der på den baggrund først gennemføres en "grundig undersøgelse og afdækning af alle forhold", før der kunne træffes endelig afgørelse om afskedigelse.

På den baggrund mener jeg, at kommunens udtalelse er kritisabel.

Jeg har gjort kommunen bekendt med min opfattelse.

5. Afsluttende bemærkninger

Som nævnt ovenfor under pkt. 3.6 har jeg henstillet til X Kommune at genoptage sagen, forholde sig til konsekvenserne af det anførte og meddele dig resultatet af genoptagelsen i en ny afgørelse. Jeg beder dig afvente denne afgørelse, før du tager stilling til, om der er grundlag for at klage til mig igen.

Jeg har samtidig hermed sendt en kopi af dette brev til X Kommune.

Herefter foretager jeg mig ikke mere i sagen.

Kommunen orienterede mig i et brev af 9. marts 2021 om, at den havde taget min udtalelse til efterretning og meddelt dette til A. Kommunen havde endvidere indledt en dialog med A og hans bisiddere. Senest havde der den 1. marts 2021 været afholdt et forhandlingsmøde, hvor kommunen havde

fremsat tilbud om betaling af 25.000 kr. til fuld og endelig afgørelse af sagen. Endvidere havde kommunen i et brev af 9. marts 2021 meddelt A, at tilbuddet stod ved magt, og at han kunne rette henvendelse til kommunen, såfremt han ønskede at drøfte sagen på ny.

Herefter meddelte jeg kommunen, at jeg på den baggrund anså min henstilling i sagen for efterkommet, og at jeg herefter ikke foretog mig mere i sagen.