

Kommunrevisionen
Älvdalens kommun

Kommunstyrelsen
Kommunfullmäktige

2011-01-31

Granskning av personalärende

På uppdrag av Älvdalens kommuns revisorer har KPMG genomfört en granskning av handläggningen av ett personalärende.

I revisionsrapporten framgår allvarliga brister av såväl formell art som förvaltningsmässiga brister.

Revisionen begär att kommunstyrelsen senast den 23 mars 2011 yttrar sig över revisionsrapporten.

För Älvdalens kommuns revisorer


Lars Olsson
Ordförande



Älvdalens kommun

Granskning av handläggningen av ett
personalärende

Revisionsrapport

KPMG AB
2011-01-28
Antal sidor: 7

Innehåll

1.	Sammanfattning	1
2.	Vårt uppdrag	1
3.	Vår granskning	1
4.	Bakgrund organisation	1
5.	Bakgrund till ärendet	2
6.	Legal bakgrund	3
7.	Resultat av intervjuerna	4
8.	Vår bedömning	4
9.	Rekommendation	7

1. Sammanfattning

Vi har granskat handläggningen av ett personalärende i Älvdalens kommun. Vi konstaterar allvarliga brister både av formell art och förvaltningsmässiga brister. Vi anser att det vid kommunstyrelsens beslut fanns flera deltagande som bör betraktas som jäviga. Vi anser också att beredningen av ärendet inför kommunstyrelsens ställningstagande uppvisar synnerligen allvarliga brister. Vi rekommenderar kommunstyrelsen att göra följande:

- Kommunstyrelsen bör upphäva sitt beslut av 2010-11-30
- Kommunstyrelsen bör på nytt ta ställning till ärendet med närvaro inför hela kommunstyrelsen av kommunens handläggare och kommunens ombud
- Kommunstyrelsen bör vidta dessa åtgärder utan att jävssituation föreligger
- Personalutskottet måste omgående upphöra med systemet med tjänsteanteckningar

2. Vårt uppdrag

Vi har av de förtroendevalda revisorerna i Älvdalens kommun fått i uppdrag att granska handläggningen av ett personalärende ur formell synpunkt. Bland annat har beslutsfattandet samt jävsfrågor granskats. Från KPMG har Lars-Åke Lundqvist ansvarat för granskningens genomförande. Magnus Larsson har genom sitt uppdrag som kundansvarig för KPMG: s revision i Älvdalens kommun deltagit i granskningen.

3. Vår granskning

Vi har för uppdraget gått igenom relevanta handlingar såsom reglementen, delegationsordningar, protokoll mm samt granskat handlingar i personalärendet ur formell synpunkt. Vi har också intervjuat berörda personer såsom kommunstyrelsens ordförande Kjell Tenn, ledamoten av kommunstyrelsen, tillika ordförande i personalutskottet Nils-Åke Norman, ledamoten av kommunstyrelsen och personalutskottet Lisbeth Mörk-Amnelius, ledamoten av kommunstyrelsen och personalutskottet Peter Egardt samt ordföranden i Barn- och utbildningsnämnden Anders Björklund. På tjänstemannasidan har vi intervjuat kommunchefen, personalchefen, avdelningschefen för barn- och utbildningsförvaltningen samt sekreteraren i personalutskottet. Vid har också ställt frågor till lokal och regional företrädare för Lärarförbundet samt lokal företrädare för Lärarnas riksförbund, sekreteraren i personalutskottet samt förre skolchefen.

4. Bakgrund organisation

Älvdalens kommun har en förvaltningsorganisation som innebär att kommunchefen är överordnad all övrig personal. Politiskt ansvarig för kommunens personalpolitik är kommunstyrelsen som för ändamålet har ett personalutskott med en enligt reglementet rent beredande funktion. Beträffande personalpolitiken omfattar kommunstyrelsens ansvarsområde enligt det av kommunfullmäktige fastställd reglementet, § 5, bland annat: anställning, omplacering och avveckling av arbetstagare samt disciplinåtgärder. Beslutet om reglemente har vunnit laga kraft. För handläggning av personalärenden finns en av kommunstyrelsen antagen

delegationsordning. Beslutet om delegationsordning har vunnit laga kraft. För ärenden som rör avstängning, disciplinpåföljd samt anställnings upphörande har kommunstyrelsen delegerat dessa till avdelningschef/ kontorschef.

5. Bakgrund till ärendet

Under år 2010 kulminerar ett personalärende beträffande en lärare – i det följande läraren - inom Älvdalens kommun. Ärendet leder 2010-09-28 till att läraren avstängs på 30 dagar medan utredning pågår. Beslut om avstängning fattas av avdelningschefen för barn- och utbildningsförvaltningen – i det följande avdelningschefen. Avstängningen meddelas läraren av avdelningschefen och personalchefen. Beslutet om avstängning grundar sig på information från personer inom berörda skolor samt nuvarande och tidigare arbetsledare. När beslutet om avstängning meddelas säger läraren följande: ”Jag skall ta upp detta med min väninna Lisbeth Mörk-Amnelius.”

2010-10-25 äger ett sammanträde rum med kommunstyrelsens personalutskott. Förvaltningen redovisar då ärendet och utredningen samt redovisar sin bedömning att grund för avsked föreligger. Förvaltningen begär också besked om utskottet önskar att förhandling skall inledas för att söka en frivillig uppgörelse i stället för avsked. Utskottets majoritet beslutar att sådan förhandling skall inledas och ger också ekonomiska ramar för en sådan uppgörelse. I anslutning till utskottets sammanträde förlängs också avstängningen på ytterligare 30 dagar. Beslut om detta fattas av avdelningschefen. 2010-10-27 tar det av kommunen anlitate ombudet – Eric Hietala – kontakt med lärarens ombud (fullmakt finns) för att efterhöra om det finns förutsättningar för en uppgörelse om frivillig avgång med avgångsvederlag. Vid den kontakten får kommunens ombud följande kommentarer från lärarens ombud: att trakasserierna mot läraren var iscensatta av skolchefen, att den nuvarande majoritetens beslut skulle rivas upp av den nya majoriteten samt att personalutskottets ledamot Lisbeth Mörk-Amnelius begärt att få handlingar och dokumentation, men nekats. Kommunens ombud får också klart för sig att den av personalutskottet satta gränsen för frivillig uppgörelse var känd för lärarens ombud.

Då förutsättningarna för en frivillig uppgörelse syntes små, lämnas skriftlig underrättelse om att avsked övervägs. Denna lämnas till lärarens juridiska ombud i enlighet med lärarens önskan. Härfter söker förvaltningen tider för att ha överläggning med lärarens ombud. Förslag på tider finns utan att de passar bägge parter, varför inte någon överläggning kommer till stånd under den närmaste tiden. Lärarens ombud framför vid dessa kontakter missnöje med att hans begäran om att få ut handlingar inte efterkommit snabbt nog. Rättelse har vidtagits och handlingarna har lämnats ut efter ca 14 dagar.

2010-11-09 äger ett nytt sammanträde med personalutskottet rum. Utskottet beslutar att ha ett nytt sammanträde 2010-11-16, eftersom det överenskommit om tid för överläggning mellan ombuden 2010-11-15. 2010-11-10, dagen efter sammanträdet är kommunchefen med tåg på väg till Stockholm i tjänsten. På samma tåg finns Nils-Åke Norman, ordförande i personalutskottet. Han meddelar då kommunchefen att överläggningar om en frivillig uppgörelse i ärendet inte skall ske. Kommunchefen meddelar avdelningschefen och personalchefen detta samt beslutar att fortsatta överläggningar inte skall ske. Överläggningen ställs in.

2010-11-16 hålls inte som beslutats sammanträde med personalutskottet, utan det sammanträdet ställs in. I stället har personalutskottets ordförande Nils-Åke Norman och Lisbeth Mörk-Amnelius

ett eget möte med kommunens ombud. Enligt ombudets redogörelse var hans uppfattning utifrån en mångårig erfarenhet att ärendet endera borde sluta med avsked eller också med uppsägning av personliga skäl. På fråga från Norman och Mörk-Amnelius har han också informerat om de möjligheter som fanns att "backa bandet". Detta kunde ske genom att delegationen återtogs. I avvaktan på slutligt beslut förlängs avstängningen i ytterligare 30 dagar från och med 2010-11-24.

2010-11-30 håller kommunstyrelsen sammanträde för att behandla ärendet. Kommunstyrelsens majoritet beslutar att återta delegationen i detta ärende från avdelningschefen, att avstängningen av läraren återtas och därmed upphör samt att läraren återgår till sin tjänst. Till protokollet antecknas på förslag av ledamoten Peter Egardt att kommunstyrelsen inte fått ta del av någon tjänstemannautredning eller andra handlingar i ärendet som stödjer majoritetens förslag till beslut. Någon föredragning av de tjänstemän som dittills handlagt ärendet sker inte. Ej heller sker någon redovisning av den ståndpunkt kommunens ombud redovisat. Kommunstyrelsens beslut har inte vunnit laga kraft därför att det har begärts laglighetsprövning av tre personer. Ärendet är inte avgjort.

Efter kommunstyrelsens beslut har den rektor som är arbetsledare för läraren meddelat att arbetsmiljöansvaret återlämnas till avdelningschefen.

Också avdelningschefen har återlämnat arbetsmiljöansvaret och detta ligger nu på kommunchefen.

Läraryrket har med instämmande av Lärarnas riksförbund begärt överläggningar i ärendet. Överläggningar har genomförts och arbetsmiljöaspekter har behandlats.

6. Legal bakgrund

Beträffande delegation gäller att sådan beslutas av respektive nämnd eller styrelse. Det ankommer på nämnden eller styrelsen att meddela föreskrifter om hur delegationsbeslut skall anmälas. Nämnden har rätt att återkalla given delegation generellt eller för visst eller vissa ärenden. Någon motivering krävs inte.

Reglerna om jäv i kommunen har bland annat i syfte att förhindra att en förtroendevald eller tjänsteman gynnar sig själv eller någon närstående, men den huvudsakliga anledningen till bestämmelserna är att upprätthålla allmänhetens förtroende för kommunens objektivitet. Verkan av jäv är att den som är jävig inte får varken delta i beredning eller avgörande av ett ärende. Det bör påpekas att det inte krävs att åtgärder vidtas i någon riktning för att jäv skall föreligga. Det räcker med att det finns någon särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet för den förtroendevaldes eller tjänstemannens opartiskhet så kallat delikatessjäv. Vid sidan av denna jävsgrund finns fyra särskilda fall som har samband med släktskap, ombudsroll mm. Beredningen av ett ärende syftar till att ge den beslutande församlingen ett underlag för ställningstagande till sakfrågan. Det innebär att sakfrågan skall belysas ur flera aspekter liksom att beredningens resultat skall tillhandahållas samtliga beslutsfattare och i sådan tid att de kan överväga materialet. Enligt kommunallagen ställs krav på beredning inför fullmäktiges behandling av ärenden. Motsvarande krav finns inte i kommunallagen för nämndernas hantering. Principen om beredning har dock mycket lång tradition inom svensk förvaltningsrätt. Omsorgen

både om invånarnas skattemedel och ansvaret för den kommunala verksamheten gör naturligtvis att det i praktiken kommer att existera ett beredningstväng också för nämnderna. I detta ärende bedömer vi att en omsorgsfull beredning är av särskild vikt. Ärendet har ju två sidor. Å ena sidan handlar det om en aviserad arbetsrättslig åtgärd av synnerlig vikt, nämligen avsked av en anställd. Å andra sidan handlar det om kommunens skyldighet att leva upp till kraven i såväl grundlag som skollagstiftningen.

De grundläggande bestämmelserna är i huvudsak följande: ”det allmänna skall verka för att demokratins idéer blir vägledande inom samhällets alla områden.” (regeringsformen 2 §). Detta får följande uttryck i skollagen: ”Verksamheten i skolan skall utformas i överensstämmelse med grundläggande demokratiska värderingar. Var och en som verkar inom skolan skall främja aktning för varje människas egenvärde och respekt för vår gemensamma miljö. Särskilt skall den som verkar inom skolan 1. Främja jämställdhet mellan könen samt 2. Aktivt motverka alla former av kränkande behandling såsom mobbning och rasistiska beteenden.”

7. Resultat av intervjuerna

I sakfrågorna – beslutens innebörd, tidpunkter mm - är de intervjuade personerna överens. När det gäller värderingen av det material som förvaltningen tagit fram och som har legat till underlag för avstängningen av läraren och underrättelse om att avsked övervägs, finns stora skillnader. Företrädarna för den nuvarande majoriteten beskriver genomgående förvaltningens material som otillräckligt, för tunt, dokumentationen är bristfällig, utredningen är undermålig mm. Likaså beskrivs redovisningen från kommunens ombud som osäker i när det gäller möjligheten att nå framgång, procenttal för en framgångsrik process kan inte anges, en förlust skulle bli väldigt kostsam mm.

Beskrivningen från den nuvarande minoriteten av kvaliteten av utredningen är den rakt motsatta.

8. Vår bedömning

Beredningen av ärendet ur rent arbetsrättslig synpunkt har granskats av kommunens ombud. Vi har bett kommunens ombud att ge sin bild av ärendet och fått följande svar: ”Jag har utifrån min långa erfarenhet gjort bedömningen att det är fråga om endera avsked eller uppsägning av personliga skäl. Därvid har jag rekommenderat avsked. ”

Vi har mot en sådan bakgrund svårt att se att den kritik som riktats mot beredningen av ärendet har någon saklig grund. Vi finner däremot anledning till mycket allvarlig kritik mot beredningen i andra avseenden. Personalutskottets ordförande och Lisbeth Mörk-Amnelius hade på egen hand ett möte med kommunens ombud. Någon redogörelse för resultatet av detta möte har inte lämnats. Inte heller har de för ärendet ansvariga tjänstemännen getts möjlighet att delta. Särskilt anmärkningsvärt är det att mötet ägde rum vid en tid när egentligen ett sammanträde skulle hållas med kommunstyrelsens personalutskott, vilket ställdes in. Det hade varit mycket enkelt att se till att ombudets redovisning hade kommit åtminstone personalutskottets ledamöter till del. Vid kommunstyrelsens sammanträde borde en sådan redogörelse lämnats, liksom en ordentlig redovisning av hela personalärendet till hela kommunstyrelsen. Frånvaron av information om kommunens ombuds bestämda uppfattning i den arbetsrättsliga delen av ärendet innebär ju att kommunstyrelsens ledamöter saknar en väsentlig uppgift när det gäller att ta ställning till ärendet.

Det är i sista hand ordförandens ansvar att se till att nödvändigt material finns tillgängligt. Det är svårt att frigöra sig från tanken att bristen på information bara beror på slarv eller okunnighet, utan faktiskt har ett annat, medvetet syfte.

Vi konstaterar också att det uppenbarligen inom den mycket begränsade krets som har haft tillgång till fullständig information i ärendet finns någon som har försett kommunens motpart med information om kommunens ställningstagande, liksom uppgiften att den nya majoriteten skulle riva upp beslutet. Att handlandet är illojalt är utan tvekan. Att det dessutom strider mot bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagstiftningen är fullt klart. Med tanke på att handlandet kunde tänkas leda till förluster för kommunen både rättsligt och ekonomiskt kan det ifrågasättas om det inte också är ett brott enligt brottsbalken.

Uppgiften om den nya majoritetens avsikter kommer dessutom på en tidpunkt – före 2010-11-09 – då fortfarande ärendet handlades. Om majoriteten hade denna avsikt, och det fortsatta handlandet tyder onekligen på detta – var ju utsättande av ett personalutskott liksom inkallandet av kommunens ombud för överläggning inget annat än ett spel för galleriet.

Vi noterar också med förvåning att kommunstyrelsen till protokollet enigt tillfogar följande passus: ”att kommunstyrelsen inte fått ta del av någon tjänstemannautredning eller annat dokumentation som stödjer majoritetens förslag till beslut.” Det fanns vid tidpunkten för kommunstyrelsens sammanträde tillgång till information som måste anses väsentlig för en bedömning av ärendet. Det är ju så att det av kommunen anlitate ombudet har en uppfattning i sakfrågan som är den motsatta mot kommunstyrelsens majoritet. Det finns anledning att ifrågasätta om denna av kommunstyrelsen själv konstaterade bristen på information inte var medveten.

Beträffande jävsfrågorna gör vi följande bedömning: Ledamoten Alli Qvicker är gift med rektor på de skolor där läraren verkar. Han har i den rollen haft anledning att agera i ärendet och haft samtal med läraren om dennes handlande, vilket inneburit kritik mot läraren. Vi bedömer att Alli Qvicker knappast kan ha varit opåverkad av detta och därför omfattas av reglerna om så kallat delikatessjäv.

Beträffande Lisbeth Mörk-Amnelius cirkulerar det många rykten om en relation till läraren. Vi har frågat om detta och av henne fått till svar att under den tid läraren verkat i kommunen har det varit ca 10 kontakter mellan dem och i princip enbart betingat av att läraren haft Lisbeth Mörk-Amnelius dotter som elev. Kontakter i det nu aktuella personalärendet med läraren förnekas. Läraren själv har som ovan nämnts kallat Lisbeth Mörk-Amnelius ”sin väninna.” Detta har förklarats med en annan kulturell bakgrund. Vad vi kan konstatera är att Lisbeth Mörk-Amnelius knappt tre veckor efter att läraren blivit avstängd har skaffat sig åtskilliga handlingar i ärendet och också vid sammanträde med barn- och utbildningsnämnden framfört kritiska synpunkter på förvaltningens underlag, trots att detta inte fanns färdigställt vid denna tidpunkt. Barn- och utbildningsnämndens sammanträde äger nämligen rum en vecka innan personalutskottets sammanträde 2010-10-25. Ärendet var då anhängiggjort som ”personalärende” utan att några handlingar var utsända som visade vem det berörde. Vi har också erfarit att Lisbeth Mörk-Amnelius efterlyst handlingar i ärendet innan sammanträdet. Vi har mycket svårt att tro att allt detta inte skulle vara resultatet av kontakter mellan Lisbeth Mörk-Amnelius och läraren. Det är också till henne lärarens ombud vänder sig två gånger för att diskutera ärendet. För ett ombud, borde det naturliga ha varit att välja andra kontakter i kommunen, till exempel de tjänstemän som handlagt ärendet eller ordförandena i kommunstyrelsen eller dess personalutskott. Lisbeth Mörk-

Amnelius har inget uppdrag att företräda kommunen i detta ärende. För detta finns ett sakkunnigt ombud. Vi finner det också egendomligt att lärarens ombud har uppgift om att Lisbeth Mörk-Amnelius har begärt handlingar i ärendet. Vi kan vidare konstatera att hon har haft kontakt med skolförvaltningen för lång tid sedan i detta ärende. Likaså kan vi konstatera att hon 2010, långt innan någon arbetsrättslig utredning presterats eller avstängning skett, i samband med ett meningsutbyte i anslutning till ett arbetsutskott i barn- och utbildningsnämnden tagit en mycket tydlig ställning för läraren, samt att information om detta meningsutbyte omgående kommit till lärarens kännedom.

Jävsreglerna talar om att det finns omständighet som är ägnad att rubba förtroendet för någons opartiskhet. Vi anser att sådana omständigheter finns och att således Lisbeth Mörk-Amnelius varit jävig enligt reglerna om delikatessjäv under ärendets handläggning.

Analogt med vad vi anført ovan beträffande Alli Qvicker finner vi att också Stig Amnelius – ersättare i kommunstyrelsen, gift med Lisbeth Mörk-Amnelius och tjänstgörande vid kommunstyrelsens sammanträde 2010-11-30 -varit jävig enligt reglerna om delikatessjäv. Det är inte troligt att hans beslutsfattande präglats av objektivitet, när hans fru i ett så tidigt skede tagit en så tydlig ställning i ärendet.

Vi har vidare noterat att personalutskottet för tjänsteanteckningar vid sidan av protokollet. Anteckningarna upprättas av sekreteraren och granskas av ordföranden och den justerande. Handlingarna diarieförs inte. Systemet har fungerat i mer än en mandatperiod. Anteckningarna innehåller mer detaljerade uppgifter i ärenden, som betraktas som känsliga. Vi anser att med den ordning som tillämpas för anteckningarna är dessa en del av protokollet. I vart fall är de utan tvekan upprättade handlingar och därmed allmänna. Det kan naturligtvis finnas uppgifter i dessa anteckningar som skulle kunna beläggas med sekretess, men detta kan inte gälla hela materialet. Kommunen bör omgående upphöra med den tillämpade ordningen som uppenbart strider mot reglerna om offentlighet


Vi konstaterar slutligen att lärarens ombud har fått vänta i två veckor på att få ut handlingar som han borde få ut. Det är självklart att det är för lång tid. Handlingarna har lämnats ut och avdelningschefen som handlagt ärendet har bett om ursäkt. Hon är också medveten om de regler som gäller.


9. Rekommendation

Vi rekommenderar därför att Älvdalens kommun vidtar följande åtgärder:

- Kommunstyrelsen bör upphäva sitt beslut av 2010-11-30
- Kommunstyrelsen bör på nytt ta ställning till ärendet med närvaro inför hela kommunstyrelsen av kommunens handläggare och kommunens ombud
- Kommunstyrelsen bör vidta dessa åtgärder utan att jäv föreligger
- Personalutskottet måste omgående upphöra med systemet med tjänsteanteckningar

Leksand dag som ovan


Magnus Larsson
Certifierad kommunal yrkesrevisor


Lars-Åke Lundqvist
Jurist och revisionskonsult