

Socialpædagogernes Landsforbund

Holmens Kanal 22
1060 København K
Telefon 72 28 24 00
oim@oim.dk
www.oim.dk

Kopi til:

1. Silkeborg Kommune
2. KL (for Jammerbugt Kommune)
3. Statsforvaltningen
4. Folketingets Ombudsmand

Sagsnr.
2014 - 2651

Doknr.
254583

Dato
10-07-2015

Social- og Indenrigsministeriets udtalelse om, hvorvidt en kommunes tildeling af en advarsel til en overenskomstansat medarbejder er en afgørelse i forvaltningslovens forstand, og om kommunen herefter er forpligtet til at foretage partshøring forinden tildeling af en advarsel

Ved brev af 12. marts 2010 til Socialpædagogernes Landsforbund meddelte det daværende Indenrigs- og Sundhedsministerium, nu Social- og Indenrigsministeriet, at ministeriet i medfør af § 53, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse havde besluttet at tage udtalelse af 22. december 2009 fra Statsforvaltningen Midtjylland, nu Statsforvaltningen, samt udtalelse af 15. januar 2010 fra Statsforvaltningen Nordjylland, nu Statsforvaltningen, op til behandling.

Sagerne vedrører spørgsmålet om partshøring efter forvaltningsloven samt den ulovbestemte udvidede partshøringspligt, der gælder i visse personaleretlige sager, i forbindelse med tildeling af advarsler til to overenskomstansatte medarbejdere i henholdsvis Silkeborg Kommune og Jammerbugt Kommune, som forbundet repræsenterer.

Statsforvaltningen Midtjylland udtalte ved brev af 22. december 2009 efter en gennemgang af forvaltningslovens afgørelsesbegreb, at den advarsel, som Silkeborg Kommune havde tildelt den ansatte, ikke kunne betragtes som en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Kommunen havde derfor efter statsforvaltningens opfattelse ikke været forpligtet til at partshøre den ansatte forinden tildelingen af advarslen.

Statsforvaltningen Nordjylland udtalte ved brev af 15. januar 2010, at en tjenstlig advarsel, som den Jammerbugt Kommune havde tildelt den ansatte, var en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Kommunen havde derfor været forpligtet til at partshøre den ansatte efter forvaltningslovens § 19, stk. 1, samt efter grundsætningen om udvidet partshøringspligt.

Social- og Indenrigsministeriet har som øverste kommunale tilsynsmyndighed taget de to udtalelser op til behandling for så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt en kommunes tildeling af en advarsel til en overenskomstansat medarbejder er en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Ministeriet vurderer i den forbindelse, om kommunen herefter er forpligtet til at partshøre den ansatte efter forvaltningslovens § 19, stk. 1, samt om kommunen endvidere er retligt forpligtet til at iagttage den ulovbestemte udvidede partshøringspligt, der gælder i forhold til visse personaleretlige reaktioner.



Social- og Indenrigsministeriet har nu afsluttet behandlingen af sagerne. Ministeriet beklager meget den lange sagsbehandlingstid.

Det er Social- og Indenrigsministeriets opfattelse, at en kommunes tildeling af en advarsel til en overenskomstansat medarbejder må antages at være en afgørelse i forvaltningslovens forstand, jf. forvaltningslovens § 2, stk. 1. Dette indebærer, at en kommune har pligt til at foretage partshøring i overensstemmelse med forvaltningslovens § 19, stk. 1, forinden en advarsel tildeles.

En kommune er efter Social- og Indenrigsministeriets opfattelse derimod ikke retligt forpligtet til i en sag om tildeling af en advarsel at iagttage den ulovbestemte udvidede partshøringspligt, der gælder i forhold til visse personaleretlige reaktioner, forinden en advarsel tildeles.

Social- og Indenrigsministeriet er herefter ikke enig med den daværende Statsforvaltningen Midtjylland i, at Silkeborg Kommune ikke var forpligtet til at partshøre den ansatte efter forvaltningslovens § 19, stk. 1, forinden tildelingen af en advarsel. Efter Social- og Indenrigsministeriets opfattelse var Silkeborg Kommune forpligtet til at partshøre den ansatte efter forvaltningslovens § 19, stk. 1, forinden tildelingen af advarslen.

Social- og Indenrigsministeriet er herefter enig med den daværende Statsforvaltningen Nordjylland i, at Jammerbugt Kommune var forpligtet til at partshøre den ansatte efter forvaltningslovens § 19, stk. 1, forinden tildelingen af en advarsel. Social- og Indenrigsministeriet er derimod ikke enig med den daværende Statsforvaltningen Nordjylland i, at kommunen herudover var retligt forpligtet til at iagttage den ulovbestemte udvidede partshøringspligt, der gælder i forhold til visse personaleretlige reaktioner.

Social- og Indenrigsministeriet har i dag meddelt Statsforvaltningen sin retsopfattelse. Ministeriet har i den forbindelse endvidere anmodet Statsforvaltningen om at orientere alle kommuner og regioner om ministeriets retsopfattelse.

Social- og Indenrigsministeriet foretager herefter ikke videre i sagerne.

Kopi af dette brev er sendt til Silkeborg Kommune, KL som repræsentant for Jammerbugt Kommune, Statsforvaltningen samt til Folketingets Ombudsmand.

Her følger først en gennemgang af sagernes baggrund og derefter en nærmere begrundelse for Social- og Indenrigsministeriets opfattelse.

1. Sagsfremstilling

Folketingets Ombudsmand fremsendte ved brev af 15. februar 2010 kopi af Socialpædagogernes Landsforbunds klage af 28. januar 2010 med bilag over Statsforvaltningen Midtjyllands udtalelse af 22. december 2009 med henblik på, at ministeriet fik lejlighed til at udtale sig om sagen. Folketingets Ombudsmand har bedt om underretning om ministeriets svar til Socialpædagogernes Landsforbund.

Af forbundets brev fremgår bl.a. følgende [navnet på den ansatte udelades her]:

"Det er Socialpædagogernes Landsforbunds opfattelse, at den omhandlede advarsel – uanset hvilket grundlag den er givet på – er en disciplinær sanktion overfor medarbejder Advarslen har derfor utvivlsomt karakter af en afgørelse i forvaltningslovens forstand, jf. forvaltningslovens § 2.

...
...

Sagen har af Socialpædagogerne Midtjylland, der er en lokal kreds under forbundet



Socialpædagogernes Landsforbund været forelagt Statsforvaltningen Midtjylland.

Til orientering er vedlagt kopi af Statsforvaltningen Midtjyllands udtalelse.

Heraf fremgår, at man er af den opfattelse, at en advarsel ikke kræver forudgående partshøring.

Socialpædagogernes Landsforbund stiller sig undrende heroverfor, eftersom Forbundet i en lignende sag fra andre Statsforvaltninger har modtaget tilkendegivelser om, at advarsler er at betragte som afgørelser og derfor kræver forudgående partshøring.

Til orientering er vedlagt kopi af 15. januar 2010 fra Statsforvaltningen Nordjylland.

Som det fremgår, er denne Statsforvaltning ikke det mindste i tvivl om, at en advarsel er en afgørelse i forvaltningslovens forstand."

Det daværende Indenrigs- og Sundhedsministerium har fra de daværende Statsforvaltningen Midtjylland og Statsforvaltningen Nordjylland modtaget kopi af akterne i sagerne. I det følgende fremstilles under pkt. 1.1. sagen vedrørende Silkeborg Kommunes tildeling af advarsel til en ansat samt Statsforvaltningen Midtjyllands udtalelse herom. Under pkt. 1.2. fremstilles sagen vedrørende Jammerbugt Kommunes tildeling af advarsel til en ansat samt Statsforvaltningen Nordjyllands udtalelse herom.

1.1. Sagsfremstilling vedrørende Silkeborg Kommunes tildeling af advarsel til en ansat samt Statsforvaltningen Midtjyllands udtalelse herom

Det fremgår af sagen, at den ansatte gjorde tjeneste på en institution under Silkeborg Kommune som overenskomstansat.

Den 7. januar 2008 blev der afholdt et møde med deltagelse af den ansatte, hendes afdelingsleder samt forstanderen for institutionen. Mødet vedrørte den ansattes embedsførelse. Det fremgår af referatet fra mødet, at ledelsen over for den ansatte påpegede flere forhold vedrørende hendes embedsførelse, der efter ledelsens opfattelse ikke var tilfredsstillende. Det fremgår videre, at den ansatte kommenterede herpå, og at ledelsen ville undersøge, hvilke konsekvenser den utilfredsstillende embedsførelse skulle have for den ansatte.

Silkeborg Kommune tildelte ved brev af 4. februar 2008 den ansatte en advarsel. Advarslen blev tildelt med henvisning til to af de forhold, der blev drøftet på mødet den 7. januar 2008. Den ansatte blev ved advarslen indskærpet, at gentagelse af de to forhold ville medføre bortvisning eller afskedigelse.

Socialpædagogernes Landsforbund gjorde ved brev af 20. februar 2008 til Silkeborg Kommune indsigelse over for kommunens advarsel til den ansatte. Forbundet gjorde i brevet bl.a. gældende, at en advarsel er en selvstændig ansættelsesretlig sanktion, der kun er gyldig, hvis arbejdsgiveren har foretaget en udvidet partshøring i henhold til forvaltningsloven.

Silkeborg Kommune besvarede i brev af 29. februar 2008 Socialpædagogernes Landsforbunds indsigelser mod advarslen. Kommunen anførte i brevet bl.a., at kommunen ikke er enig med forbundet i, at en advarsel er en selvstændig ansættelsesretlig sanktion, der har forudgående udvidet partshøring som gyldighedsgrund. Kommunen henviste i den forbindelse til Højesterets dom af 6. december 2007, idet kommunen herom anførte, at det fremgår af dommen, at en advarsel er en ledelsesbeslutning og kun bliver en afgørelse i forvaltningslovens forstand, såfremt den tillige får den faktiske konsekvens, at lønmodtagerens arbejdsforhold ændres væsentligt. Kommunen anførte herefter, at det ikke var tilfældet i den foreliggende sag, hvorfor kommu-



nen måtte fastholde, at den afgivne advarsel var afgivet på tilstrækkeligt oplyst grundlag.

Ved brev af 27. marts 2008 til den daværende Statsforvaltningen Midtjylland anmodede Socialpædagogernes Landsforbund statsforvaltningen om at rejse en tilsynssag. Forbundet henviste til, at advarslen til den ansatte efter forbundets opfattelse har karakter af en afgørelse i forvaltningslovens forstand, jf. lovens § 2, og at der derfor skulle være foretaget partshøring efter denne lov.

Ved brev af 26. juni 2008 til den daværende Statsforvaltningen Midtjylland redegjorde Silkeborg Kommune for, at kommunen er opmærksom på praksis fra Folketingets Ombudsmand, hvorefter udstedelse af en skriftlig advarsel er en forvaltningsakt, der kræver forudgående partshøring for at være gyldig, men at kommunen ikke deler denne retsopfattelse. Silkeborg Kommune henviste til, at en advarsel ikke får nogen umiddelbar betydning for ansættelsesforholdet. Kommunen henviste til Højesterets dom af 6. december 2007 og til dommen gengivet i UfR 99.1713 H. Silkeborg Kommune konkluderede, at der ikke kan rettes kritik mod den sagsbehandling, kommunen havde udført i den konkrete sag.

Ved brev af 22. december 2009 udtalte den daværende Statsforvaltningen Midtjylland, at Silkeborg Kommune, efter statsforvaltningens opfattelse, ikke havde været forpligtet til at partshøre den ansatte forinden tildelingen af advarslen. Af statsforvaltningens udtalelse fremgår bl.a. følgende vedrørende forvaltningslovens afgørelsesbegreb, partshøring i personalesager (udvidet partshøringspligt), og den konkrete sag [navnet på den ansatte udelades her]:

"Hvorvidt en advarsel må betragtes som en afgørelse i forvaltningslovens forstand, er mere tvivlsomt.

...
...

Det bliver herefter for det første og – efter statsforvaltningens opfattelse – væsentligste afgørende, om beslutningen indebærer en væsentlig ændring af den pågældendes arbejdsforhold. Dernæst kan det tillægges betydning, om der i grundlaget for beslutningen indgår bebrejdelser af den ansatte. Sidstnævnte forhold har efter Statsforvaltningens opfattelse sin selvstændige betydning, når det skal fastlægges, hvad der reelt er grunden til den truffe beslutning, og dermed hvad der er og skal være temaet for partshøring.

Det er herefter statsforvaltningens opfattelse, at der, i hvert fald i situationer, hvor en beslutning indebærer en væsentlig ændring af en offentligt ansats arbejdsforhold, vil være tale om en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Det vil der være uanset grunden til, at ansættelsesmyndigheden har truffet sin beslutning.

...

Statsforvaltningen finder herefter inden for det personaleretlige område, at det afgørende for, om en konkret personaleretlig beslutning må betragtes som en afgørelse i forvaltningslovens forstand er, om beslutningen indebærer en væsentlig ændring af den pågældendes arbejdsforhold.

...

Statsforvaltningen finder [i lighed hermed] ikke, at der for personaleretlige afgørelser, som indebærer væsentlig ændring af den ansattes arbejdsforhold, består en pligt for myndigheden til at foretage partshøring ud over, hvad der følger af forvaltningslovens § 19. En tjenstlig advarsel ses ikke i sig selv at indebære en sådan ændring

...

Silkeborg Kommune tildelte d. 4. februar 2008 ... en skriftlig advarsel. Forud for advarslen var afholdt møde, hvori de til grund for advarslen liggende forhold var blevet drøftet mellem kommunen og Afslutningsvis anførte Silkeborg Kommune, at kommunen ville undersøge, hvilken konsekvens forholdene skulle have.



Statsforvaltningen bemærker, at den advarsel Silkeborg Kommune tildelte ..., ikke udløste umiddelbare retsvirkninger forAdvarslen beskriver nogle forhold i ...s embedsførelse, som kommunen ikke ønskede skulle gentage sig. Advarslen indeholder således retningslinier for, hvorledes ... skal agere i forskellige nærmere angivne relationer.

Herudover fremgår det af advarslen, at ... i gentagelsestilfælde vil blive afskediget. Dette er imidlertid efter statsforvaltningens opfattelse en tilkendegivelse af, hvilke videre sanktioner, der kan eller vil blive iværksat, såfremt ... ikke ændrer sin embedsførelse på de givne punkter. Der vil i givet fald være tale om en ny beslutning, i hvilket tilfælde Silkeborg Kommune må iagttage de herom gældende regler.

Statsforvaltningen finder således ikke, at den af Silkeborg Kommune givne advarsel indebærer en ændring af ...'s arbejdsforhold. Advarslen betragtes ikke som en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Dette indebærer efter statsforvaltningens opfattelse, at Silkeborg Kommune ikke har været forpligtet til at partshøre ... forinden tildelingen af advarslen.

Statsforvaltningen finder dermed ikke, at Silkeborg Kommune har overtrådt regler, hvis overholdelse påses af det kommunale tilsyn."

Ved brev af 6. juli 2010 til det daværende Indenrigs- og Sundhedsministerium udtalte den daværende Statsforvaltningen Midtjylland bl.a. følgende:

"Statsforvaltningen har i den konkrete sag udtalt, at det er tvivlsomt, hvorvidt en advarsel må betragtes som en afgørelse i forvaltningslovens forstand.

Det er statsforvaltningens opfattelse, at det afgørende herfor må være, om den konkrete beslutning kan betragtes som en afgørelse i forvaltningslovens forstand.

Inden for det personaleretlige område må det være afgørende for, at en konkret personaleretlig beslutning kan betragtes som en afgørelse i forvaltningslovens forstand, hvorvidt beslutningen indebærer en væsentlig ændring af den pågældendes arbejdsforhold.

I det omfang en advarsel ikke indebærer en væsentlig ændring af den pågældendes arbejdsforhold, finder statsforvaltningen således ikke, at advarslen bør betragtes som en afgørelse i forvaltningslovens forstand.

Det har således ikke været statsforvaltningens hensigt generelt at udtale, at der ikke skal foretages partshøring forinden tildeling af en advarsel. Det har derimod været statsforvaltningens hensigt, at udtale, at det afgørende for om der skal foretages partshøring, er den konkrete beslutnings indhold, ikke beslutningens betegnelse som advarsel.

Det er således statsforvaltningens opfattelse, at det for den enkelte situation må vurderes, om den personaleretlige beslutning indebærer en ændring af den ansattes arbejdsforhold. Indebærer beslutningen en ændring af den ansattes arbejdsforhold, finder statsforvaltningen, at der er tale om en afgørelse i forvaltningslovens forstand, og der skal i givet fald ske partshøring efter forvaltningsloven.

I den konkrete sag fandt statsforvaltningen ikke, at den af Silkeborg Kommune givne advarsel indebar en ændring af ...s arbejdsforhold. Advarslen betragtedes derfor ikke som en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Dette indebar efter statsforvaltningens opfattelse, at Silkeborg Kommune ikke havde været forpligtet til at partshøre ... forinden tildelingen af advarslen.

For så vidt angår spørgsmålet om der skal ske udvidet partshøring i forbindelse med personaleretlige beslutninger, kan statsforvaltningen henholde sig til det i udtalelsen af 22. december 2009 anførte."



Det daværende Indenrigs- og Sundhedsministerium fremsendte ved brev af 28. september 2010 den daværende Statsforvaltningen Midtjyllands høringssvar af 6. juli 2010 samt høringssvar af 7. juli 2010 fra Statsforvaltningen Nordjylland, jf. herom nedenfor pkt. 1.2., til Silkeborg Kommune, KL som repræsentant for Jammerbugt Kommune samt til Socialpædagogernes Landsforbund med henblik på disses eventuelle bemærkninger hertil. Silkeborg Kommune har ikke besvaret ministeriets henvendelse.

Socialpædagogernes Landsforbund anførte ved brev af 5. oktober 2010 til det daværende Indenrigs- og Sundhedsministerium, at forbundet i det hele kan tilslutte sig de af Statsforvaltningen Nordjylland fremkomne bemærkninger. Der henvises til pkt. 1.2. Tilsvarende er KLs høringssvar gengivet under pkt. 1.2.

Socialpædagogernes Landsforbund har over for det daværende Indenrigs- og Sundhedsministerium oplyst, at den pågældende ansatte er overenskomstansat.

1.2. Sagsfremstilling vedrørende Jammerbugt Kommunes tildeling af advarsel til en ansat samt Statsforvaltningen Nordjyllands udtalelse herom

Det fremgår af sagen, at den ansatte i en længere årrække havde gjort tjeneste på en institution under Jammerbugt Kommune som overenskomstansat, og at den ansatte den 19. september 2008 deltog i en samtale med ledelsen. Der fremgår ikke nærmere om denne samtale.

Ved brev af 26. september 2008 udsendte Jammerbugt Kommune en instruks vedrørende forskellige forhold på den institution, hvor den ansatte gjorde tjeneste. Instruksen vedrørte bl.a. overholdelse af aftaler, kommunikation og samarbejdsform. Instruksen fremstår uden adressat. Af instruksen fremgår bl.a. følgende:

"Såfremt ovenstående ikke efterleves vil det få konsekvenser for din videre ansættelse".

Ved brev af 8. oktober 2008 til Jammerbugt Kommune anførte Socialpædagogernes Landsforbund, at såfremt det havde været kommunens hensigt med skrivelsen af 26. september 2008 at give den ansatte en tjenstlig advarsel, var denne efter forbundets opfattelse ikke gyldig, da der ikke havde været foretaget forudgående partshøring.

Ved brev af 13. november 2008 indkaldte Jammerbugt Kommune den ansatte til en tjenstlig samtale den 18. november 2008. Indkaldelsen skete bl.a. under henvisning til samarbejdsproblemer.

Det fremgår af referat af 1. december 2008 fra mødet den 18. november 2008, at Jammerbugt Kommune overfor den ansatte gjorde rede for flere punkter, hvor den ansatte efter ledelsens vurdering ikke agerede tilfredsstillende, og at den ansatte kommenterede herpå. Referatet afsluttes med følgende:

"..selvom det på baggrund af samtalen påtænkes, at give [den ansatte] en tjenstlig advarsel, så sættes der ikke spørgsmålstegn ved hendes engagement og hendes vilje til, at ville beboerne i Bofællesskabet ...det bedste. Og det er ledelsens forhåbning, at vi fremadrettet sammen, kan få et godt og konstruktivt samarbejde."

Ved brev af 1. december 2008 tildelte Jammerbugt Kommune den ansatte en tjenstlig advarsel. Advarslen blev tildelt med henvisning til ledelsens opfattelse af, at den ansatte havde forsømt sine tjenstlige forpligtelser. Kommunen anførte endvidere, hvilke forventninger den havde til den ansattes fremtidige adfærd, og at den – hvis der ikke kunne konstateres synlige ændringer i den ansattes adfærd – forbeholdt sig ret til yderligere ansættelsesretlige skridt. Den ansatte blev givet mulighed for at komme med bemærkninger til advarslen. Bemærkningerne ville i givet fald blive lagt på hendes personalemappe.



Ved brev af 3. december 2008 blev den ansatte på ny indkaldt til en tjenstlig samtale d. 8. december 2008.

Ved brev af 9. december 2008 fra Socialpædagogernes Landsforbund til Jammerbugt Kommune gjorde forbundet rede for, at det var forbundets opfattelse, at kommunens advarsel af 1. december 2008 til den ansatte ikke var gyldigt og dermed ikke kunne tillægges ansættelsesretlige konsekvenser, herunder på grund af manglende partshøring, og at kommunen ikke havde iagttaget den ulovbestemte udvidede partshøringspligt.

Ved brev af 10. december 2008 til Socialpædagogernes Landsforbund redegjorde Jammerbugt Kommune for, at der efter kommunens opfattelse ikke skal foretages partshøring forud for tildeling af en advarsel, da det ikke er en forvaltningsafgørelse, og at kommunen havde fået denne opfattelse bekræftet hos KL.

Ved brev af 22. december 2008 til den daværende Statsforvaltningen Nordjylland anmodede Socialpædagogernes Landsforbund statsforvaltningen om at rejse en tilsyns-sag og tilsidesætte den advarsel, som Jammerbugt Kommune havde tildelt den ansatte. Forbundet anførte til støtte herfor bl.a., at advarslen var ugyldig som følge af manglende partshøring.

Af forbundets henvendelse til den daværende Statsforvaltningen Nordjylland fremgår bl.a. følgende:

"Det er SLs opfattelse, at en tjenstlig advarsel er at anse som en myndighedsafgørelse., og dermed omfattet af partshøringsreglerne i forvaltningsloven.

Det følger efter vores opfattelse af omfattende retspraksis og udtalelser for Folketingets Ombudsmand, herunder bl.a. FOB 1993.173 og FOB 2003.192.

I den førstnævnte udtalelse fastslår Ombudsmanden endvidere, at tildeling af en advarsel endvidere er omfattet af en ulovbestemt udvidet partshøringspligt, der går videre end den i forvaltningsloven forudsatte.

Det fremgår af følgende artikler i Ugeskrift for Retsvæsen af Jon Andersen m.fl. UfR 1999 B 25 ff og UfR 2008 B 175 ff, at "både ombudsmandspraksis og retspraksis forudsætter, at partshøringen omfatter såvel faktum og bevisvurdering samt forvaltningens juridiske vurdering af sagen" samt at "denne form for partshøring gennemføres i for af en skriftlig redegørelse".

Manglende partshøring medfører efter SLs opfattelse afgørelsens ugyldighed."

Socialpædagogernes Landsforbund gjorde i brevet endvidere rede for, at den ansatte ikke havde haft lejlighed for at kommentere et referat fra et af de afholdte møder, samt at der efter forbundets opfattelse ikke var grundlag for advarslen.

Jammerbugt Kommune oplyste ved brev af 16. marts 2009 til den daværende Statsforvaltningen Nordjylland bl.a., at kommunen i forbindelse med tildelingen af advarslen til den ansatte havde fulgt generelle anvisninger fra KL. Kommunen oplyste endvidere, at der var indgået fratrædelsesaftale med den ansatte.

Ved brev af 15. januar 2010 udtalte Statsforvaltningen Nordjylland bl.a., at Jammerbugt Kommune efter statsforvaltningens opfattelse i forbindelse med udstedelse af tjenstlig advarsel til den ansatte havde handlet ulovligt som følge af manglende overholdelse af reglerne om partshøring.

Af Statsforvaltningen Nordjyllands udtalelse af 15. januar 2010 fremgår bl.a. følgende [navnet på den ansatte udelades her]:



”...

En tjenstlig advarsel som den pågældende er en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Den kommunale myndighed i Jammerbugt er herefter forpligtet til at overholde forvaltningslovens regler, herunder bestemmelsen om partshøring i forvaltningslovens § 19, stk. 1. Grundsætningen om udvidet partshøring i sager om uansøgt afskedigelse antages tillige at finde anvendelse ved tildeling af tjenstlige advarsler

Statsforvaltningen finder, at den kommunale myndighed har handlet ulovligt i forbindelse med udstedelse af tjenstlig advarsel til..., som følge af manglende overholdelse af reglerne om partshøring.

...

En forudsætning for pligtmæssig anvendelse af forvaltningslovens anvendelse af forvaltningslovens § 19, stk. 1 [om partshøring] er, at der træffes en forvaltningsretlig afgørelse fra myndighedens side, jf. forvaltningslovens § 2, stk. 1. Med udtrykket ” truffet afgørelse” i forvaltningslovens § 2, stk. 1 sigtes der til udfærdigelse af retsakter, hvormed forstås udtalelser, der går ud på at fastsætte, hvad der er eller skal være ret i de foreliggende tilfælde. [Indenrigs- og Sundhedsministeriets tilføjelse].

Den kommunale myndigheds bedømmelse af, at ... har forsømt sine tjenstlige forpligtelser og den som følge heraf udstedte advarsel, er en tilkendegivelse af, hvad der i henhold til myndigheden er ret i det pågældende tilfælde. En tjenstlig advarsel som den foreliggende er herefter at opfatte som en afgørelse i forvaltningslovens forstand, se tillige FOB 1993.173 og FOB 2003.192.

...

...

Den kommunale myndighed er, som følge af der er tale om en forvaltningsretlig afgørelse forpligtet til at overholde forvaltningslovens regler, herunder reglerne om partshøring.”

Ved brev af 7. juli 2010 til det daværende Indenrigs- og Sundhedsministerium udtalte den daværende Statsforvaltningen Nordjylland bl.a. følgende:

”I FOB 1987.36 har ombudsmanden udtalt, at bestemmende for vurderingen af, om en beslutning er en afgørelse, navnlig må være, hvor væsentlig betydning beslutningen har for den endelige fastlæggelse af en parts retsposition.

Det er almindeligt antaget, at tjenestebefalinger om den nærmere udførelse af tjenesten og andre beslutninger, der træffes i forbindelse med en myndigheds ledelse og fordeling af de opgaver, som det påhviler myndigheden at varetage, ikke er afgørelser i forvaltningslovens forstand. Se hertil bl.a. John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 3. udgave, 2001, side 129.

...

Statsforvaltningen Nordjylland finder, at der i tilfælde af væsentlige stillingsændringer er tale om afgørelser i forvaltningslovens forstand. Se hertil U2008.636 H.

Dette udelukker ifølge Statsforvaltningen Nordjylland imidlertid ikke, at der ikke kan være tale om afgørelser, i tilfælde hvor der ikke foreligger væsentlige ændringer i den pågældendes arbejdsforhold. Således finder statsforvaltningen Nordjylland, at en stillingsændring kan være en afgørelse i forvaltningslovens forstand selvom ændringen ikke er væsentlig, såfremt de tilgrundliggende forhold kan bebrejdes den pågældende medarbejder. I et sådant tilfælde er der ikke tale om en tjenestebefaling begrundet i objektive forhold, men derimod en beslutning begrundet i subjektive forhold hos den pågældende medarbejder.



Se i overensstemmelse hermed U 2008.636 H og FOB 2005.369. I begge sager blev stillingsændringer på grund af samarbejdsvanskeligheder anset for afgørelser i forvaltningslovens forstand.

...

Beslægtet med beslutninger om stillingsændringer er advarsler og irettesættelser. Advarsler og irettesættelser må i sagens natur bebrejdes den pågældende medarbejder. Udstedelse af en advarsel forudsætter sædvanligvis, at forvaltningsmyndigheden forinden har foretaget en vurdering af de konkrete forhold hos den pågældende medarbejder samt de mulige retlige konsekvenser heraf.

I den konkrete sag...er den udstedte advarsel begrundet i manglende samarbejdsvilje i forhold til kollegaer samt ledelse. Advarslen indeholder en klar tilkendegivelse fra den kommunale myndigheds side af, at pågældendes manglende samarbejdsvilje indebar en forsømmelse af vedkommendes tjenestlige forpligtelser. Endvidere udtaler den kommunale myndighed, at myndigheden forventer en ændring i pågældendes adfærd, således at denne indgår i et konstruktivt samarbejde og følger de anviste retningslinjer. Myndigheden tilkendegiver videre, at såfremt der ikke konstateres synlige ændringer, forbeholder myndigheden sig ret til at foretage yderligere ansættelsesretlige skridt.

Skrivelsen blev desuden lagt på pågældendes personalesag...

Statsforvaltningen finder herefter, at advarslen er en tilkendegivelse af, hvad der i henhold til den kommunale myndighed er ret i det foreliggende tilfælde. Der henses til, at den tjenestlige advarsel er begrundet i bebrejdelssværdige forhold hos den pågældende medarbejder. Statsforvaltningen Nordjylland finder, at advarslen er en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Jf. lovens § 2, stk. 1.

..."

Det daværende Indenrigs- og Sundhedsministerium hørte, jf. ovenfor pkt. 1.1., Silkeborg Kommune, KL som repræsentant for Jammerbugt Kommune samt til Socialpædagogernes Landsforbund over de daværende Statsforvaltningen Midtjyllands høringssvar af 6. juli 2010 samt Statsforvaltningen Nordjyllands høringssvar af 7. juli 2010.

Socialpædagogernes Landsforbund har ved brev af 5. oktober 2010 til det daværende Indenrigs- og Sundhedsministerium oplyst, at forbundet i det hele kan tilslutte sig de af den daværende Statsforvaltningen Nordjylland fremkomne bemærkninger. Forbundet har endvidere henvist til Personalestyrelsens hjemmeside, hvoraf fremgår, at styrelsen er af den opfattelse, at en advarsel kræver forudgående partshøring.

KL har på vegne af Jammerbugt Kommune ved brev af 23. november 2010 til det daværende Indenrigs- og Sundhedsministerium redegjort for, at det er KLs opfattelse, at en tjenstlig advarsel til en overenskomstansat medarbejder ikke er en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Af KLs brev fremgår bl.a. følgende:

"En tjenstlig advarsel er af Lars Svenning Andersen (Funktionærret, 3. udgave, s. 693) defineret på følgende måde:

"En advarsel skal indeholde en klar – af bevismæssige grunde – skriftlig tilkendegivelse om, at et beskrevet forhold udgør en misligholdelse af ansættelsesforholdet, og at gentagelse af det pågældende forhold vil indebære bestemte konsekvenser (opsigelse eller bortvisning)."

KL kan tilslutte sig denne definition, der netop fremhæver, at der er tale om en skriftlig tilkendegivelse over for en medarbejder, der går på, at en bestemt adfærd er uacceptabel og kan få ansættelsesretlige konsekvenser ved gentagelse.

En advarsel må derfor betragtes som en adfærdsregulerende foranstaltning over for en medarbejder, der ikke opfylder sine forpligtelser i ansættelsesforholdet. Advarslen har derfor principielt



den samme karakter som enhver anden mundtlig eller skriftlig instruktion, som en arbejdsgiver i henhold til ledelsesretten kan anvende over en medarbejder uden at dette har karakter af en afgørelse, der kræver forudgående partshøring efter forvaltningsloven.

Der er således ikke tale om en afgørelse, der har umiddelbare retlige konsekvenser overfor medarbejderen, men som det også fremgår af Svenning Andersens definition, anvendes advarslen som dokumentation eller bevis for – i en eventuel senere afskeds- eller bortvisningssag – at ledelsen har reageret overfor medarbejderens uacceptable adfærd. En opsigelse eller en bortvisning er utvivlsomt en afgørelse i forvaltningslovens forstand, og i en sådanne situation vil en tjenstlig advarsel så i givet fald indgå som en del af afskeds- og høringsgrundlaget.

Selvom en advarsel efter KL's opfattelse ikke er en afgørelse i forvaltningslovens forstand, så er det dog samtidig KL's opfattelse, at en advarsel ud fra god sagbehandlingskik forudsætter, at medarbejderens bemærkninger indgår i bedømmelsesgrundlaget. Det må derfor også have formodningen imod sig, at en arbejdsgiver udsteder en advarsel uden at have talt med medarbejderen fx ved en tjenstlig samtale om de forhold, som ligger til grund for advarslen.

Endelig skal KL henvise til Indenrigsministeriets udtalelse af 19. juni 2001, j.nr. 1999/1220/015-16, samt en artikel i Juristen nr. 7 – 2003, side 123 ff., af professor Jens Kristiansen.”

...
...”

Socialpædagogernes Landsforbund har over for det daværende Indenrigs- og Sundhedsministerium oplyst, at den pågældende medarbejder var overenskomstansat.

1.3. Øvrig sagsfremstilling

Det daværende Økonomi- og Indenrigsministerium anmodede ved brev af 10. februar 2012 Justitsministeriet, som er ressortministerium for forvaltningsloven, om en vejledende udtalelse om forholdet mellem ansættelsesretlige advarsler og forvaltningslovens afgørelsesbegreb. Ministeriet bragte løbende sagen i erindring over for Justitsministeriet.

Ved brev af 8. juli 2015 modtog Social- og Indenrigsministeriet en udtalelse fra Justitsministeriet, om hvorvidt en forvaltningsmyndigheds tildeling af en advarsel til en overenskomstansat er en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Af udtalelsen fremgår bl.a. følgende:

”Justitsministeriet kan i den anledning oplyse, at det efter Justitsministeriets opfattelse – på det foreliggende retskildemæssige grundlag – må antages, at en forvaltningsmyndigheds tildeling af en advarsel til en overenskomstansat medarbejder er en afgørelse i forvaltningslovens forstand.

Justitsministeriet finder derimod, at der ikke er retskildemæssigt grundlag for at fastslå, der i en sag om tildeling af en advarsel herudover skulle gælde en udvidet partshøringspligt.

Der henvises i øvrigt til vedlagte notat.

Justitsministeriet beklager den meget lange sagsbehandlingstid.”

Det notat, der henvises til i Justitsministeriets udtalelse, er sålydende:

”Notat om hvorvidt en forvaltningsmyndigheds tildeling af en advarsel til en overenskomstansat er en afgørelse i forvaltningslovens forstand.

1. Indledning og baggrund



Økonomi- og Indenrigsministeriet har – med henvisning til to kommunale tilsynssager – anmodet Justitsministeriet om en udtalelse om, hvorvidt en forvaltningsmyndigheds tildeling af en advarsel til en overenskomstansat medarbejder er en afgørelse i forvaltningslovens forstand.

Herudover har Økonomi- og Indenrigsministeriet spurgt til, om en forvaltningsmyndighed i forbindelse med tildeling af en advarsel til en overenskomstansat medarbejder er retligt forpligtet til at iagttage den ulovbestemte udvidede partshøringspligt, der gælder i forbindelse med visse personaleafgørelser.

I det følgende redegøres der for disse spørgsmål.

2. Personaleretlige reaktioner

Advarsler (og visse øvrige ansættelsesretlige reaktioner) er reguleret i tjenestemandsløven. Denne lovs § 24, 1. pkt., har følgende ordlyd:

”Som disciplinær straf for tjenstlig forseelse kan anvendes advarsel eller irettesættelse, bøder, der dog ikke må overstige 1/2 månedsløn, overførelse til andet arbejde eller andet arbejdssted eller til anden stilling inden eller uden for ansættelsesområdet, degradation - herunder helt eller delvis bortfald af anciennitetsbestemte løndeleveller - eller afsked.”

Tjenestemandsløven (der alene finder anvendelse for tjenestemænd) indeholder ingen definition af, hvad der forstås ved en advarsel, ligesom loven ikke indeholder en beskrivelse af følgerne af en advarsel. Der er heller ikke inden for den øvrige del af det ansættelsesretlige område foretaget en sådan regulering.

Ved en ”advarsel” forstås imidlertid sædvanligvis, at en arbejdsgiver over for en ansat tilkendegiver, at et bestemt forhold anses for at udgøre en misligholdelse af ansættelsesforholdet, og at gentagelse af det pågældende forhold vil have nærmere angivne konsekvenser – typisk afskedigelse i form af enten opsigelse eller bortvisning.

En advarsel vil normalt blive meddelt skriftligt, men den kan også meddeles mundtligt. En (lovlig) afskedigelse af en ansat er ikke betinget af, at der forinden er meddelt den ansatte en advarsel. Meddelelse af en advarsel vil imidlertid kunne føre til, at en ansat vil kunne afskediges i tilfælde af gentagelse af et påtalt forhold (uanset at dette ikke i sig selv er af en sådan grovhed, at det ville kunne begrunde en afskedigelse). Se i den forbindelse bl.a. Ole Hasselbalch, Lærebog i Ansættelsesret og Personalejura (2010), side 347f., hvor bl.a. følgende anføres:

”[Det spiller] i mange tilfælde en rolle, om der forud for en afskedigelse er givet advarsel. Sådan advarsel bringer således lønmodtageren tættere på en egentlig afskedigelse – med eller uden varsel. Samtidig vil en advarsel naturligvis have en psykologisk effekt hos pågældende selv og kollegerne, der virker som en mild sanktion. Det kan derfor ikke undre, at man er kommet ind på at anskue advarslen som en sanktion i sig selv – herunder med den konsekvens, at dens berettigelse kan underkastes retlig efterprøvelse.

...

I retspraksis er det i så henseende antaget, at advarsel kun er beføjet i anledning af forhold, medarbejderen har indflydelse på.”

Om advarselsbegrebet og brugen af advarsler i ansættelsesforhold kan der endvidere bl.a. henvises til Lars Svenning Andersen, Funktionærret (2011), side 823 ff., Jens Paulsen, Afskedigelse. Genansættelse, godtgørelse og erstatning, 1997, side 111 f. samt Karsten Revsbech, Forvaltningspersonalet (2012), side 85 ff.



3. Forvaltningslovens afgørelsesbegreb

Forvaltningslovens § 2, stk. 1, har følgende ordlyd:

”§ 2. Loven gælder for behandlingen af sager, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed.”

Bestemmelsen indebærer, at en række af forvaltningslovens bestemmelser, såsom partshøringsreglerne i §§ 19-20, alene gælder for afgørelsessager.

Af de almindelige lovbemærkninger til forvaltningsloven (FT 1985-86, Tillæg A, sp. 76) fremgår bl.a. følgende:

”... Formålet med lovforslaget er at gennemføre en samlet lovfæstelse af de væsentligste rettigheder og beføjelser, der tilkommer den, der er part i en forvaltningssag. Gennemførelsen af lovforslaget skal medvirke til at forbedre sagsbehandlingen i den offentlige forvaltning og dermed øge sikkerheden for, at myndighedernes afgørelser bliver lovlige og rigtige. Lovforslaget skal endvidere sikre, at den enkelte borger kan få indflydelse på de beslutningsprocesser, der vedrører den pågældendes egne forhold, og forøge den enkeltes mulighed for at forstå indholdet af de truffe afgørelser og baggrunden herfor.”

I lovbemærkningerne vedrørende bestemmelsen i forvaltningslovens § 2, stk. 1 (FT 1985-86, Tillæg A, sp. 115-116), hedder det bl.a.:

”Som fremhævet af offentlighedsudvalget i betænkningen side 338 [betænkning nr. 857/1978 om offentlighedslovens revision] må forslaget om at udvide offentlighedsprincippet til at omfatte al forvaltningsvirksomhed ses på baggrund af, at de reale hensyn, der ligger bag gennemførelsen af offentlighed i forvaltningen, efter udvalgets opfattelse principielt taler med samme styrke for at lade reglerne herom gælde såvel i afgørelsessager som i andre slags sager, jfr. herved også betænkningen side 110.

Noget tilsvarende gælder ikke generelt i forhold til de almindelige regler for forvaltningens sagsbehandling, der er optaget i det foreliggende forslag til forvaltningslov. Regler om forudgående partshøring i lovforslagets kapitel 5 lader sig således ikke med mening udstrække til at skulle finde anvendelse på alle former for forvaltningens virksomhed, og det samme gælder i hvert fald i det væsentlige for reglerne om begrundelse af forvaltningsafgørelser i lovforslagets kapitel 6, jfr. således også begrundelsesudvalgets betænkning side 40f. [betænkning nr. 657/1972 om begrundelse af forvaltningsafgørelser og administrativ rekurs m.v.].

Det anførte er baggrunden for, at lovforslagets § 2 indeholder en snævrere afgrænsning af anvendelsesområdet for forvaltningslovens regler end den, der er foreslået i offentlighedsloven.

Bestemmelsen i *stk. 1* indeholder hovedreglen om, at forvaltningsloven kun gælder for behandlingen af sager, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed.

Med udtrykket ”truffet afgørelse” sigtes til udfærdigelse af retsakter, dvs. udtalelser, der går ud på at fastsætte, hvad der er eller skal være ret i et foreliggende tilfælde. Uden for lovens anvendelsesområde falder således navnlig den administrative sagsbehandling, der har karakter af faktisk forvaltningsvirksomhed, såsom patient- og anden klientbehandling, undervisning og rådgivning. Denne virksomhed tager netop ikke sigte på at træffe retligt bindende afgørelser i forhold til de implicerede enkeltpersoner.

Det følger endvidere af bestemmelsens formulering ”truffet afgørelse”, at loven kun omfatter sagsbehandlingen i forbindelse med udfærdigelsen af offentligretlige retsakter i modsætning til indgåelse af kontraktsforhold eller andre privatretlige dispositioner, jfr. dog udvidelsen i *stk. 2*.



...

Det centrale anvendelsesområde for forvaltningsloven er herefter den administrative sagsbehandling i forbindelse med udfærdigelsen af konkrete forvaltningsakter.”

I Justitsministeriets vejledning nr. 11740 af 4. december 1986 om forvaltningsloven er der i punkt 10 anført følgende om forvaltningslovens § 2, stk. 1:

”Det følger endvidere af bestemmelsens formulering ”truffet afgørelse”, at loven kun omfatter sagsbehandlingen i forbindelse med udfærdigelsen af offentligretlige retsakter i modsætning til indgåelse af kontraktsforhold eller andre privatretlige dispositioner. Ansættelser, forfremmelser og afskedigelser er dog omfattet af lovens afgørelsesbegreb også med hensyn til andre end tjenestemænd.

...

Forvaltningslovens centrale anvendelsesområde er således den administrative sagsbehandling i forbindelse med udfærdigelsen af konkrete forvaltningsakter. Loven omfatter også udfærdigelse af generelle retsfor skrifter som f.eks. love, anordninger, cirkulærer og visse planer. Visse af lovens bestemmelser finder dog efter deres ordlyd kun anvendelse på udfærdigelsen af konkrete forvaltningsakter. Efter § 9, stk. 1, § 19, stk. 1, § 21, stk. 1, § 22, og § 23, stk. 1, gælder f.eks. reglerne om aktindsigt, partshøring og om begrundelse kun for PARTER i en forvaltningssag. ... Konkrete tjenestebefalinger og andre tjenstlige beslutninger, der alene vedrører underordnede myndigheder eller ansatte, falder endvidere uden for disse bestemmelser. Det gælder dog ikke afgørelser om pålæg af disciplinærsanktioner efter tjenestemandsløven.”

Om afgørelsesbegrebet kan mere generelt henvises til bl.a. Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret (2. udg., 2002), side 29 ff., Niels Fenger, Forvaltningsloven med kommentarer (1. udg., 2013), side 83 ff., og Jens Garde m.fl., Forvaltningsret Sagsbehandling (7. udg., 2014), side 21 ff.

4. Afgørelsesbegrebet i forhold til ansættelsesretlige reaktioner

4.1. Domstolene har i en række sager forholdt sig til rækkevidden af forvaltningslovens afgørelsesbegreb i forhold til ansættelsesretlige reaktioner.

Højesteret har – i overensstemmelse med forarbejderne til forvaltningslovens § 2, stk. 1 – bl.a. fastslået, at afskedigelse af en overenskomstansat medarbejder er en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Se herved bl.a. UfR 1996.1462 H.

Endvidere kan det nævnes, at Højesteret (i dommen trykt i UfR 2008.636 H) har fastslået, at en flytning af en tjenestemandsansat lærer til en anden skole inden for lærerens ansættelsesområde, der var begrundet i samarbejdsproblemer, var en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Som begrundelse herfor anførtes det i landsrettens dom, som Højesterets flertal henviser til, at:

”Det lægges således til grund, at beslutningen om flytning af A var begrundet i påståede samarbejdsvanskeligheder og ikke i driftsmæssige hensyn. Beslutningen betød, at A skulle forlade den arbejdsplads, hvor hun havde været ansat siden 1975. Selv om stillingsændringen holdt sig inden for hendes ansættelsesområde, finder landsretten på den baggrund, at K Kommunes beslutning var en afgørelse i forvaltningslovens forstand, således at kommunen skulle have foretaget partshøring efter forvaltningslovens § 19, før der blev truffet afgørelse, ligesom afgørelsen skulle have været begrundet i overensstemmelse med forvaltningslovens § 24.”

Højesterets flertal, der som nævnt kom til samme resultat, anførte følgende som begrundelse for, at der var tale om en afgørelse i forvaltningslovens forstand:



”Overflytningen af A fra X Skole, hvor hun havde været ansat i 27 år, til Y Skole indebar en væsentlig ændring af hendes arbejdsforhold. Beslutningen om overflytning blev truffet af K Kommune på grundlag af indstillinger fra skolelederen på X Skole, som omtalte en række konkrete forhold, der blev bebrejdet A.

Med disse bemærkninger og i øvrigt af de grunde, der er anført af landsretten, tiltræder vi, at K Kommunes beslutning om ændret tjenestested for A var en afgørelse i forvaltningslovens forstand.”

Omvendt har Højesteret fastslået, at en tjenestemand og hans faglige organisations aftale med en kommune om vilkårene for en forligsmæssig fratrædelse ikke er omfattet af forvaltningslovens afgørelsesbegreb. Se herved UfR 2005.616 H og UfR 2005.622 H.

Højesteret har også fastslået, at en ledelses indstilling om løntillæg, der tildeles ved aftale mellem ledelsen og en tillidsrepræsentant i henhold til en overenskomstmæssig ordning, ikke er en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Se UfR 2005.2111 H.

Det kan desuden nævnes, at Vestre Landsret i en sag (gengivet i UfR 2007.651 V) har taget stilling til, om der er tale om en afgørelse i forvaltningslovens forstand, når en kommune fritstiller en overenskomstansat folkeskolelærer, mens en straffesag – der ikke angår den pågældendes forhold i tjenesten – verserer mod den pågældende. Herom anførte landsretten:

”Fritagelsen for tjeneste skete efter det oplyste uden indskrænkninger af løn eller andre rettigheder efter ansættelsesforholdet, og under hensyn til den tvivl, der i lyset af det fremkomne bestod om hendes mulighed for at blive i sin stilling, må det anses for et led i den almindelige ledelsesfunktion inden for ansættelsesforholdets rammer, at K kommune traf beslutning om tjenestefrihed som sket med henblik på nærmere afklaring af spørgsmålet om A's fortsatte ansættelse. Afgørelsen herom er derfor ikke omfattet af reglerne om partshøring, herunder forvaltningslovens § 19 ...”

Om den nærmere betydning af nogle af de omtalte højesteretsdomme vedrørende afgørelsesbegrebet i forhold til ansættelsesretlige reaktioner kan henvises til Jens Kristiansen i Juristen nr. 5/2008, side 160 ff., hvor det bl.a. anføres, at ”det er et karakteristisk træk ved alle tre domme, at Højesteret i sine præmisser henviser til det fastlagte afgørelsesbegreb i forvaltningslovens forarbejder. Højesteret har således undladt at anvende det mere dynamiske afgørelsesbegreb, der er udviklet af Folketingets Ombudsmand i f.eks. FOB 1998.139 om tildeling af lokale løntillæg og FOB 1998.491 om fratræden efter aftale, jf. nærmere herom i Jens Kristensen, Det forvaltningsretlige afgørelsesbegreb i personalesager, UfR 2005 B, side 214 ff.

Spørgsmålet om, hvorvidt en forvaltningsmyndigheds tildeling af en advarsel til en overenskomstansat medarbejder har karakter af en afgørelse i forvaltningslovens forstand, ses ikke (i trykt praksis) at have været gjort til genstand for prøvelse ved domstolene.

4.2. Derimod har Folketingets Ombudsmand i en række sager behandlet spørgsmålet.

I sagen FOB 1993.173 kritiserede ombudsmanden, at Nationalmuseet ikke havde foretaget partshøring af en række overenskomstansatte opsynsbetjente, inden de blev meddelt en advarsel som følge af, at de på grund af de arbejdsmiljømæssige forhold på museet havde forladt deres arbejde i tre timer. I advarslen blev det tilkendegivet, at en gentagelse ville medføre øjeblikkelig afskedigelse.

I sagen FOB 1995.381 fandt ombudsmanden, at en kommunes kritik af en overenskomstansat medarbejder, der i et interview i en lokalavis havde udtalt sig om kommunens arbejds- og arbejdsmiljømæssige forhold, var en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Der var ikke knyttet en sanktion til kritikken, men det fremgik af det brev, som kritikken var indeholdt i, at brevet ville blive lagt på medarbejderens personalesag. Ombudsmanden kritiserede herefter, at kommunens brev til den ansatte ikke indeholdt en tilstrækkelig begrundelse.



I sagen FOB 2001.608 fandt ombudsmanden, at en kommunes fastsættelse af retningslinjer for en overenskomstansat psykologs fremtidige arbejde var udtryk for en mundtlig advarsel, der måtte anses for en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Det fremgik ikke af mødereferatet, at der var fastlagt sanktioner i tilfælde af manglende overholdelse af retningslinjerne, men det var kommunens egen opfattelse, at der var tale om en mundtlig advarsel. Ombudsmanden kritiserede herefter, at kommunen ikke havde partshørt psykologen, før advarslen blev meddelt.

I sagen FOB 2002.519 blev en sagsbehandler i en kommune tildelt en skriftlig advarsel, efter hendes nærmeste leder havde udtalt sig kritisk om hende i et notat til kommunens afdelingschef. Det fremgik af advarslen, at der ville blive indledt en afskedigelsesprocedure, såfremt sagsbehandleren ikke ændrede adfærd. Ombudsmanden fandt, at den skriftlige advarsel klart havde karakter af at være en afgørelse i forvaltningslovens forstand, og kritiserede herefter, at kommunen ikke havde foretaget en korrekt partshøring eller givet en fyldestgørende og tilstrækkelig klar begrundelse.

I sagen FOB 2003.192 blev en tjenstemandsansat vicekriminalkommissær gjort opmærksom på, at ledelsen var utilfreds med den måde, han ledede sin gruppe på. Der blev derfor opstillet nogle skriftlige krav til ham, og det fremgik, at han, såfremt kravene ikke blev opfyldt inden for en angiven frist, ville blive forflyttet til en anden stilling uden ledelsesansvar. Ombudsmanden fandt, at ledelsens indskærpelse havde karakter af en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Ombudsmanden pegede herefter på mangler i forbindelse med spørgsmålet om partshøring.

I sagen FOB 2003.644 fik en tjenstemandsansat ungdomsskoleinspektør på baggrund af resultatet af en arbejdspladsvurdering indskærpet, at hun ville blive indstillet til afskedigelse, hvis der ikke skete væsentlige ændringer i hendes ledelsesstil. Ombudsmanden udtalte i den anledning følgende:

”For så vidt angår reaktioner over for diskretionære forhold som f.eks. uegnethed, samarbejdsvanskeligheder og sygdom, indeholder tjenstemandsregulativet og -loven ikke bestemmelser om andet end afsked. Som ved disciplinære reaktioner må det imidlertid antages at det følger af det almindelige forvaltningsretlige proportionalitetsprincip at det ofte vil være en forudsætning for en korrekt diskretionær afskedigelse at vedkommende forinden er blevet tildelt en tjenstligt mildere reaktion - typisk en advarsel - for det eller de forhold som ligger til grund for afskedigelsen.

Uanset om en advarsel gives af disciplinære eller diskretionære grunde, må den anses for en afgørelse i forvaltningslovens forstand.”

Ombudsmanden kritiserede herefter, at kommunen ikke havde partshørt inspektøren før advarslen blev meddelt.

I sagen FOB 2014.12 fik en medarbejder i Danmarks Radio – i anledning af at medarbejderen i en avis fik offentliggjort en kronik om sin modvilje mod religion – en tjenstlig påtale og fik samtidig besked om, at hvis han fremover ville fremføre sine private holdninger i det offentlige rum, skulle han forinden indhente tilladelse fra sin nærmeste chef. Det fremgår af Danmarks Radios referat af det møde, hvor den tjenstlige påtale blev givet, at såfremt medarbejderen ”endnu engang fremfører kontroversielle private holdning i det offentlige rum uden forudgående tilladelse, vil det medføre personalemæssige konsekvenser som f.eks. advarsel, suspension eller afskedigelse.

I sin udtalelse om sagen anførte ombudsmanden bl.a. følgende:

”Uanset om ledelsesreaktionen må anses for en afgørelse i forvaltningslovens forstand – og således omfattet af reglerne om begrundelse i forvaltningslovens §§ 22-24 – er det i den forbindelse min opfattelse, at det i hvert fald må følge af almindelige principper om god forvaltningsskik, at Danmarks Radio over for (A) burde have givet en forklaring på sit synspunkt.”



Det må på den anførte baggrund lægges til grund, at tildeling af en advarsel til en overenskomstansat medarbejder i ombudsmandspraksis i almindelighed er blevet anset for at være en afgørelse i forvaltningslovens forstand.

Det skal herudover nævnes, at ombudsmanden i sagen FOB 2004.248, der vedrørte en arbejdsgivers kritik af en medarbejders omgangsform (som ikke indeholdt nogen sanktion, og som ikke havde nogen omtale af negative følgevirkninger for ansættelsesforholdet) udtalte følgende:

”Jeg har lagt vægt på at forvaltningslovens regler om partshøring og begrundelse kun finder anvendelse i afgørelsessager, jf. forvaltningslovens § 2, stk. 1. Den kritik som i kraft af ledelsesretten blev tilkendegivet, jf. notatet af 20. januar 2004, vedrørte (A)’s omgangsform. Tilkendegivelsen indeholdt ingen sanktion og havde ingen omtale af negative følgevirkninger for ansættelsesforholdet. Det fremgik dog at notatet ville blive lagt på (A)’s personale-sag. På denne baggrund er det min opfattelse at mest taler for ikke at anse tilkendegivelsen for en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Det forhold at notatet blev lagt på personale-sagen, er ikke i sig selv tilstrækkeligt til at anse tilkendegivelsen for en afgørelse.”

I en situation, hvor der ikke foreligger en tjenesteforseelse, men hvor den ansatte har handlet uhensigtsmæssigt, og ansættelsesmyndigheden på den baggrund giver vedkommende en instruktion med henblik den fremtidige arbejdstilrettelæggelse, kan der herefter ikke antages at tale om en afgørelse i forvaltningslovens forstand.

4.3. Af Moderniseringsstyrelsens Personaleadministrative Vejledning (PAV) fremgår bl.a. følgende om forvaltningslovens afgørelsesbegreb:

”Afgørelser er udtalelser, der går ud på at fastsætte, hvad der er eller skal være ret i et foreliggende tilfælde.

Folketingets Ombudsmand har i en række sager lagt vægt på, hvor væsentlig betydning beslutningen har for den endelige fastsættelse af en parts retsstilling. En række *grundlæggende beslutninger, som det offentlige træffer som arbejdsgiver* i forhold til de ansatte, betragtes således som afgørelser i *forvaltningslovens* forstand.

Som eksempler på afgørelser på personaleområdet kan nævnes sager om

- ...
- pålæg af disciplinærsanktioner efter tjenestemandsløven
- advarsler til og disciplinært begrundede forflytninger af overenskomstansatte
- diskretionær ændring af tjenestested begrundet i individuelle forhold hos den ansatte, som har negativ indflydelse på ansættelsesforholdet, herunder samarbejds-vanskeligheder

...

Uden for afgørelsesbegrebet falder derimod *tjenestebefalinger og beslutninger, der er udslag af arbejdsgiverens ledelsesret*, fx om

- ...
- hvorledes de ansatte skal udføre deres arbejde
- hvor inden for ansættelsesområdet en ansat skal gøre tjeneste, herunder forflytninger, der ikke er begrundet i en kritik af den ansattes adfærd

...

Det er ikke muligt at foretage en udtømmende opregning af, hvilke beslutninger der er omfattet af forvaltningslovens afgørelsesbegreb. Det anbefales imidlertid at følge forvaltningslovens regler, hvis der opstår tvivl om, hvorvidt en beslutning må betragtes som en afgørelse.”



Som det fremgår, er det således – i hvert fald inden for det statslige område – i administrativ praksis lagt til grund, at en forvaltningsmyndigheds tildeling af en advarsel til en overenskomst-ansat medarbejder er en afgørelse i forvaltningslovens forstand.

Det bemærkes herved, at Justitsministeriet ikke er bekendt med kommunal praksis på området.

4.4. Spørgsmålet om, hvilke ansættelsesretlige dispositioner inden for den offentlige forvaltning der har karakter af afgørelser i forvaltningslovens forstand, er indgående behandlet i den juridiske litteratur.

John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer (3. udgave, 2001), side 126 og 129, anfører følgende:

”Dette indebærer, at alle sager om ansættelse i det offentlige tjeneste som udgangspunkt er omfattet af forvaltningsloven, herunder reglerne om begrundelse og aktindsigt, jf. også forudsætningsvis § 10, stk. 2 [nu § 9, stk. 3]. Det samme gælder sager om afskedigelse, disciplinærsager og andre personalesager, hvor myndigheden kan siges at træffe ”afgørelse” i forhold til den ansatte.

...

Andre spørgsmål om tjenstlige forhold er derimod i almindelighed ikke omfattet.

...

Uden for forvaltningslovens anvendelsesområde falder beslutninger, der har karakter af konkrete tjenestebefalinger til underordnede myndigheder eller ansatte, og andre beslutninger, der træffes i forbindelse med myndighedens ledelse og fordeling af de opgaver, som det påhviler myndigheden at varetage. Det gælder således tjenestebefalinger om den nærmere udførelse af tjenesten. Det kan f.eks. være beslutninger om, hvor inden for ansættelsesområdet en medarbejder skal gøre tjeneste, fastlæggelse af vagtskemaer, ferier og fridage, deltagelse i efteruddannelse og pålæg om overarbejde...

...

Afgørelser vedrørende ansøgninger om tjenestefrihed, særlige studieophold, hvortil myndigheden yder tilskud, legater el.lign, vil derimod normalt have karakter af forvaltningsakter, der er omfattet af loven. Det samme gælder tjenstlige reaktioner som f.eks. suspension, degradation, forflyttelse og afskedigelse...”

Jon Andersen anfører i UfR 1988 B, side 299 ff. (særligt side 303), følgende om partsmedvirken ved anvendelse af disciplinære sanktioner:

”Overenskomstansatte er ikke undergivet disciplinæransvar, men vil som et led i ansættelsesforholdet kunne få tilkendegivelser fra arbejdsgiveren, der minder om disciplinærsanktioner, f.eks. advarsler, tilrettevisninger, omlægninger i arbejdsopgaverne eller flytning til anden beskæftigelse. I hvert fald de to sidste beslutningstyper må anses for afgørelser i forvaltningslovens forstand og er således omfattet af forvaltningslovens partsmedvirkensregler.”

I Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret (2. udgave, 2002), side 44ff., skelnes der i relation til offentlige ansættelsesmyndigheders personaleadministration mellem henholdsvis tjenestebefalinger og personaleadministrative beslutninger. Anførte sted fremgår bl.a., at mens tjenestebefalinger – der defineres som direktiver vedrørende selve indholdet af forvaltningens opgaver – ikke er afgørelser i forvaltningslovens forstand, kan dette efter omstændighederne



være tilfældet for personaleadministrative beslutninger. I den forbindelse anføres det videre (side 46 ff.) bl.a., at:

”Når området for tjenestebefalinger rettet til den enkelte ansatte er udsondret, står tilbage at fastlægge i hvilket omfang personalebeslutningerne skal anses for afgørelser i forvaltningslovens forstand. Svaret herpå er for så vidt enkelt idet det offentliges personaleadministration kan siges at udgøre en del af den faktiske forvaltningsvirksomhed med dertil hørende retsakter og afgørelser. ... Det vil sige at inden for det samlede område af bindende personaleadministrative beslutninger er det først og fremmest væsentlighedskriteriet som er udslagsgivende.

Ligesom på de fleste andre områder inden for den faktiske forvaltningsvirksomhed kan man også på det personaleadministrative område opstille serier af beslutninger hvis indhold er af stigende betydning og væsentlighed for borgeren, det vil her sige den ansatte. Den ansatte opfordres uformelt til a) at være mere opmærksom på at følge bestemte formuleringer i udgående skrivelser, til b) at være mere opmærksom på hvorvidt et særligt, tilbagevendende spørgsmål foreligger i en bestemt type sager, c) generelt at være mere omhyggelig med sagsbehandlingen; arbejdsgiveren d) indskærper at den ansatte må ophøre med at være sjusket og efterladende i udførelsen af arbejdet, e) meddeler en advarsel i anledning af den ansattes gentagne efterladenhed, f) afskediger den pågældende som uegnet. Eller: Den ansatte får afslag på a) at holde fri en bestemt dag, b) at holde ferie i en bestemt periode, c) tre måneders orlov uden løn.

I alle de nævnte tilfælde er der tale om ensidigt meddelte, bindende påbud, forbud eller andre former for beslutninger. Men deres betydning og væsentlighed for den ansatte varierer kraftigt således at de laveste trin i skalaen ikke kan regnes for afgørelser mens de øverste klart er det.

På de personaleadministrative beslutningers område har det ofte givet anledning til tvivl hvorvidt man befinder sig over eller under tærsklen for hvad der skal anses for afgørelser. Klart er det at afskedigelse er en afgørelse. Det samme gælder for beslutninger om (andre) disciplinære reaktioner såsom degradering, forflyttelse, advarsel og irettesættelse. Også beslutning om suspension og de hermed forbundne lønmæssige konsekvenser anses for afgørelser. Ansættelser er afgørelser (jf. ovenfor, afsnit II.A.2, s. 30). Også forfremmelser, beslutninger om særlige lønforhold, orlov mv. er forvaltningsafgørelser.”

Michael Lunn har i artiklen *Forvaltningslovens betydning i personalesager*, Festskrift til Hans Gammeltoft-Hansen (2004) side 427 f., anført bl.a. følgende:

”Sanktioner mv.

Hvis offentligt ansatte tilsidesætter de pligter, der påhviler dem, kan der – ud over strafansvar og erstatningsansvar – blive tale om tjenstligt ansvar med ansættelsesretlige følger. Der kan i den forbindelse blive tale om reaktioner i form af f.eks. advarsel, overførsel til andet arbejde og afsked. For tjenestemænd kan der fastsættes sanktioner med hjemmel i tjenestemandsløvgivningen, mens sanktioner over for overenskomstansatte i hovedsagen støttes på retssystemets uskrevne regler, herunder almindelige aftaleretlige misligholdelsesbeføjelser.

I litteraturen er det den almindelige opfattelse, at sådanne sanktioner er afgørelser i forvaltningslovens forstand, hvad enten det drejer sig om tjenestemænd eller overenskomstansatte. Dette er også fast antaget i ombudsmandens praksis, jf. f.eks. FOB 1993.173 (manglende partshøring ved tildeling af disciplinær advarsel om, at gentagelse ville føre til afsked).”

Jens Kristiansen anfører i UfR 2005 B, side 214 ff. (side 220 f), bl.a. følgende:

”C) Advarsler og påtaler

Ledelsens reaktioner over for ansatte i form af advarsel og påtale har ikke umiddelbare retlige konsekvenser. Derved adskiller de sig på afgørende vis fra statusforændrende dispositioner som opsigelse og bortvisning. Den forvaltningsretlige teori har imidlertid været tilbøjelig til at opfatte dem som afgørelser med henvisning til deres præg af disciplinære reaktioner (sanktioner).



Ifølge tjenestemandslovens § 24 har advarsel og irrettesættelse kun karakter af en (formel) sanktion, når de anvendes som disciplinær straf ved tjenestemænds pligtforsømmelse. Det særlige disciplinære system kan ikke anvendes over for tjenestemænd ved andre forhold - f.eks. samarbejdsproblemer - men her kan arbejdsgiveren give en advarsel eller påtale på diskretionært grundlag.

Ifølge Ombudsmanden har advarsler og irrettesættelser over for tjenestemandsansatte karakter af afgørelser, hvad enten de gives af disciplinære eller diskretionære grunde, jf. FOB 2003.644.

På overenskomstområdet kan arbejdsgiveren anvende de sædvanlige misligholdelsesbeføjelser, som omfatter ophævelse af ansættelsesforholdet, forholdsmæssigt afslag i lønnen og erstatningsansvar.

Både advarsel og påtale kan anvendes, men de har ikke karakter af misligholdelsesbeføjelser (sanktioner). Hverken ved pligtforsømmelse eller andre forhold som f.eks. samarbejdsproblemer er en forudgående påtale eller advarsel nogen betingelse for en rimelig afskedigelse eller berettiget bortvisning. I en række tilfælde lægges betydelig vægt på, at de mulige konsekvenser af den udviste adfærd har stået klart for den ansatte på forhånd, men det behøver ikke være i form af en individuel advarsel eller påtale, jf. f.eks. U 2000.1039H om en berettiget bortvisning af en medarbejder for at have tilsidesat en forpligtelse til at udfærdige tilstandsrapporter, som arbejdsgiveren havde understreget i en generel cirkulæreskrivelse.

Ifølge Ombudsmanden har advarsler til overenskomstsansatte for brud på ansættelsesforholdets pligter "utvivlsomt karakter af afgørelser", jf. FOB 1993.173 om en række opsynsbetjente på et museum, der havde fået en advarsel, dagen efter de havde deltaget i en overenskomststridig arbejdsnedlæggelse, med fremhævelse af, at de ved gentagelse ville blive bortvist. Men også en mere uformel tilkendegivelse over for en overenskomstsansat kan være en afgørelse, jf. FOB 1995.381, hvor en kommunaldirektør havde sendt et bebrejdende brev til en tillidsrepræsentant, i anledning af at denne nogle dage forinden havde udtalt sig kritisk til pressen om arbejdsmiljøet i kommunen. Ved vurderingen af advarsler og påtalsers retlige karakter er det vigtigt at være opmærksom på, at ledelsens sigte med advarsler og påtaler typisk ikke er at sanktionere brud på tjenesteplichter, men at vejlede den ansatte om det uacceptable ved en bestemt adfærd og advare om følgerne ved fortsættelse eller gentagelse. Arbejdsgiveren reagerer normalt i umiddelbar forlængelse af den utilfredsstillende adfærd – som ikke behøver være en pligtforsømmelse – med det sigte at få medarbejderen til straks at opføre hermed eller undlade at gentage adfærden."

Karsten Revsbech anfører i *Aktuel dansk forvaltningsret – karakteristiske træk og udviklingstendenser* (2008), side 48 f., bl.a. følgende:

"Det var næppe ved forvaltningslovens ikrafttræden klart, at sådanne reaktioner overfor personalet [advarsler] skulle opfattes som afgørelser i forvaltningslovens forstand, men ombudsmanden har konsekvent lagt en sådan retsopfattelse til grund, og opfattelsen er så vidt ses almindeligt anerkendt i dag. Hermed er forvaltningslovens krav kommet til at omfatte nogle handlinger og et område, for hvilke der oprindeligt kunne være tvivl om, hvorvidt de faldt ind under forvaltningsloven."

Samme forfatter anfører i *Forvaltningspersonalet* (2012), side 86 ff., bl.a. følgende:

"7.5 Andre diskretionære reaktioner (end afskedigelser)

I det foregående er omtalt diskretionær afskedigelse. Forvaltningen har i kraft af ledelsesretten adgang til at anvende en række andre reaktioner over for en embedsmand på et diskretionært grundlag. I situationer, hvor der ikke foreligger en tjenesteforseelse, men hvor embedsmanden har handlet uhensigtsmæssigt, vil forvaltningen, herunder embedsmandens nærmeste foresatte, kunne påtale forholdet og give embedsmanden en tilrettevisning, der har karakter af en instruktion med henblik på fremtiden.



Det sker ofte, at myndigheden uformelt – typisk i forbindelse med samtaler med den ansatte – giver udtryk for kritiske synspunkter i forhold til den pågældendes arbejdsindsats og f.eks. redegør for, hvordan arbejdet bør udføres, eller indskærper, at vedkommende må gøre sit arbejde mere omhyggeligt. Denne reaktionsform er den centrale i forvaltningens almindelige dagligdag, når der opstår behov for at forbedre eller korrigere en ansattes arbejdsform mv.

Sådanne dagligdags tilrettevisninger er ikke afgørelser i forvaltningslovens forstand.

Til illustration kan nævnes FOB 2004.248, hvor en offentlig arbejdsgiver havde fremsat kritik af en medarbejders omgangsform. Tilkendegivelsen indeholdt ingen sanktion og havde ingen omtale af negative følgevirkninger for ansættelsesforholdet. Folketingets Ombudsmand udtalte, at uanset at der blev lagt et notat om kritikken på personalesagen, talte mest for ikke at anse tilkendegivelsen for en afgørelse i forvaltningslovens forstand.

I tilfælde, hvor der foreligger en tjenesteforseelse, og forvaltningen beslutter ikke at anvende disciplinære sanktioner, har forvaltningen mulighed for i kraft af ledelsesretten at meddele en såkaldt diskretionær advarsel eller diskretionær påtale. Dette gælder også i forhold til tjenestemænd, hvor forholdet ofte betegnes som en ulovreguleret tjenstlig påtale under § 24-niveau.

En sådan påtale som diskretionær sanktion forudsætter ifølge Folketingets Ombudsmand principielt, at den er fremadrettet, dvs. at den gives med henblik på at ændre den ansattes fremtidige adfærd. Er påtalen alene en bagudrettet kritik af en pligtstridig adfærd, er den i princippet af disciplinær karakter (og må derfor behandles efter reglerne om disciplinære sanktioner).

Dette forhold blev trukket skarpt op i FOB 2005.258, hvor ombudsmanden fandt, at der ikke var hjemmel til en diskretionær påtale til en sognepræst for at have været medvirkende til at skabe tvivl om sin varetagelse af hvervet som begravelsesmyndighed. Den manglende hjemmel skyldtes, at sognepræsten var blevet frataget det nævnte hverv, hvorefter der ikke var grundlag for en fremadrettet påtale.

Det kan dog diskuteres, om en diskretionær påtale nødvendigvis skal være fremadrettet. Set fra en pragmatisk synsvinkel har en myndighed vel altid adgang til at "skælde ud", også bagudrettet. Omvendt kan der opstå overvejelser om procesfordrejning (se afsnit 8.6 nedenfor), hvis myndigheden – i tilfælde, hvor der foreligger fejl, der kunne medføre sanktion efter tjenestemandsløven (eller et tjenestemandregulativ) – på denne måde går uden om tjenestemandsløvens (eller regulativets) regler.

En diskretionær advarsel eller påtale må normalt opfattes som en afgørelse i forvaltningslovens forstand, bl.a. fordi beslutningen om anvendelse af sådan reaktion træffes under henvisning til bebrejdesværdige forhold hos den ansatte."

Niels Fenger anfører i Forvaltningsloven med kommentarer (1. udgave, 2013), side 103 f., bl.a. følgende:

"Tjenstlige reaktioner som f.eks. suspension, degradering og irettesættelser omfattes af forvaltningslovens afgørelsesbegreb, jf. FOB 1995.381 og FOB 2005.547. På tilsvarende måde er advarsler i ombudsmandspraksis blevet anset for forvaltnings-akter, jf. FOB 1993.173, FOB 2001.608, FOB 2002.519 og FOB 2003.644. Det samme gælder ifølge ombudsmanden praksis kritiske udtalelser fra ledelsens side, der på den ene side ikke formelt betegnes som advarsler, men på den anden side har væsentlige lighedspunkter hermed.

[...]



Som anført af Jens Kristiansen, Det forvaltningsretlige afgørelsesbegreb i ansættelsessager, UfR 2005 B, s. 214 (219 og 220 f) og Michael Lunn, Forvaltningslovens betydning i personalesager, i Fiflet m.fl. (red.), Festskrift til Hans Gammeltoft-Hansen, s. 423 (427 f), bør man dog være varsom med at strække lovens afgørelsesbegreb så vidt, at det omfatter en myndigheds indskærpelse om, at arbejdet skal udføres anderledes og mere tilfredsstillende. Dels er sådanne dispositioner uden retlig bindende betydning, hvorfor det synes dårligt stemmende med lovens forarbejder at klassificere dem som afgørelser. Dels vil det have væsentlige personaleadministrative konsekvenser, om lovens bestemmelser skulle iagttages i sådanne tilfælde. Endelig er det som påpeget af Michael Lunn tvivlsomt, om hensynet til den ansatte selv taler for en sådan udvidelse af lovens afgørelsesbegreb, idet en retliggørelse af denne type uformelle ledelsestilkendegivelser vil kunne give dem præg af en formaliseret sanktion, som ikke stemmer med de bagvedliggende realiteter, og indebære, at de opfattes som mere alvorlige, end de er tilsigtet at være.

Såkalde tilrettevisninger, hvor der ikke foreligger en tjenesteforseelse, men hvor den ansatte har handlet uhensigtsmæssigt, og ansættelsesmyndigheden på den baggrund giver vedkommende en instruktion med henblik på fremtiden, kan herefter ikke antages at udgøre afgørelser i lovens forstand.”

Om afgørelsesbegrebet i forhold til ansættelsesretlige dispositioner i den offentlige forvaltning kan i øvrigt henvises til Jens Garde m.fl., Forvaltningsret Sagsbehandling (7. udgave, 2014), side 24 f., Jon Andersen og Elizabeth Bøggild Nielsen i UfR 2008 B, side 175 ff., Ole Hasselbalch i Den Danske Arbejdsret (2010), side 590 ff., og Oluf Emborg og Peer Schaumburg-Müller, Offentlig Arbejdsret (2010), side 40 f., der alle ligeledes lægger til grund, at en advarsel til en overenskomstansat i den offentlige forvaltning er en afgørelse i forvaltningslovens forstand.

5. Udvidet partshøringspligt i personaleretlige sager

I det omfang en personaleretlig reaktion fra en forvaltningsmyndighed er udtryk for en afgørelse i forvaltningslovens forstand, vil forvaltningsmyndigheden skulle foretage partshøring i overensstemmelse med bestemmelserne i forvaltningslovens §§ 19-20.

Endvidere er der i tjenestemandenslovens §§ 20-24 og § 31 fastsat regler, som indebærer en udvidet partshøringspligt i forhold til tjenestemænd. Bestemmelserne gælder ikke for overenskomstansatte, men eventuelle yderligere partshøringsrettigheder for denne personalegruppe kan være fastsat i overenskomster.

Herudover gælder der på ulovbestemt grundlag en udvidet partshøringspligt i forhold til visse personaleretlige reaktioner over for både tjenestemandensansatte og overenskomstansatte medarbejdere i den offentlige forvaltning. Om rækkevidden af denne pligt anfører Niels Fenger, Forvaltningsloven med kommentarer (1. udg., 2014), side 518 ff. (særligt side 520 f.), bl.a. følgende:

”Den udvidede partshøringspligt inden for den offentlige personaleret finder anvendelse på beslutninger om afskedigelse på grund af disciplinære forhold, uegnethed og samarbejdsvanskeligheder, jf. UfR 1999.1337 H, UfR 2002.1269 H og UfR 2007.2995 H. Det samme gælder for beslutninger om stillingsændringer, der overskrider forflyttelsesgrænsen, jf. FOB 2003.527 og FOB 2003.623, samt for sager om afskedigelse i prøvetiden, jf. FOB 2006.631. Endelig gælder pligten muligvis for visse andre typer afgørelser, der rummer et element af bebrejdelse af den ansatte, jf. FOB 2003.192, FOB 2005.369 og Karsten Revsbech, Forvaltningslovens partshøringsregler i personalesager, i Bülow m.fl., (red.), Forvaltningsloven 25 år, side 271 (274 f), men sml. mere forsigtigt Jon Andersen og Elizabeth Bøggild Nielsen, Mere om partshøring i personalesager, UfR 2008 B, s. 175 (181).

På den anden side finder den udvidede ulovbestemte partshøringspligt ikke anvendelse ved afskedigelser på grund af besparelser eller sygdom, jf. FOB 2005.507 ... Det samme gælder i forbindelse med stillingsændringer inden for forflyttelsesgrænsen, jf. UfR 2008.636 H, hvor stillingsændringen endog var begrundet i bebrejdellesværdige forhold. Det er nærliggende at fortolke dommen således, at tilsvarende må antages i forhold til andre mindre



indgreb så som diskretionære advarsler. Ombudsmanden havde inden den nævnte højesteretsdom antaget, at den udvidede partshøringspligt omfattede sådanne tilfælde, og at en udvidet høring i hvert fald fulgte af god forvaltningsskik, jf. FOB 2003.130, FOB 2003.192, FOB 2003.644 og FOB 2005.258. På tilsvarende måde var det inden dommen lagt til grund, at den udvidede partshøringspligt omfattede tilrettevisninger og advarsler, jf. FOB 2002.519.”

Jon Andersen og Elizabeth Bøggild Nielsen, Mere om partshøring i personalesager, UfR 2008 B, side 180, anfører sammenfattende følgende med hensyn til anvendelsesområdet for den ulovbestemte udvidede partshøringspligt:

”Sammenfattende kan det konstateres, at den ulovbestemte (udvidede) pligt til partshøring med sikkerhed gælder i forbindelse med afskedigelse på grund af samarbejdsvanskeligheder, at den ikke gælder som en egentlig retlig forpligtelse i forbindelse med mindre vidtgående sanktioner end afskedigelse (stillingsændringer), samt at den sandsynligvis gælder ved bortvisninger.”

Om spørgsmålet kan der endvidere henvises til bl.a. Karsten Revsbech, Forvaltningspersonalet (2012), side 87, hvor der er anført følgende:

”Efter omstændighederne gælder også den ulovbestemte, udvidede partshøringspligt. Ligeledes gælder regler om begrundelse mv.”

I en note til ovenstående anføres endvidere følgende:

”Jf. Jon Andersen og Elizabeth Bøggild Nielsen i U 1999 B.25 (s. 31) med henvisning til ombudsmandspraksis. Der foreligger ikke på nuværende tidspunkt domme, som anerkender den ulovbestemte, udvidede partshøringspligt i andre sager end afskedigelsessager, jf. herved U 2002.1269 H. De nævnte forfattere er da også (bl.a. på baggrund af U 2008.636 H) i U 2008 B.175 (s. 181) tøvende med hensyn til anvendelsesområdet for den udvidede partshøringspligt (som egentligt retligt krav) ud over sager om afskedigelse på grund af samarbejdsvanskeligheder. Som nævnt i afsnit 7.3 (note) er det et spørgsmål, om ikke forfatterne overfortolker U 2008.636 H, og er for tilbageholdende vedrørende rækkevidden af den udvidede partshøringspligt (se også note til afsnit 8.9 nedenfor).”

Der kan endvidere henvises til bl.a. Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret (2. udg., 2002), side 532-534.

Der foreligger så vidt ses ikke nyere (trykt) retspraksis om, hvorvidt den udvidede partshøringspligt gælder i forhold til en forvaltningsmyndigheds tildeling af en advarsel til en overenskomstansat medarbejder. I den førromtalte dom (gengivet i UfR 2008.636 H) om overflytning af en tjenestemandsansat lærer til en anden skole i vedkommende kommune udtalte Vestre Landsret, at:

”Der er ikke grundlag for tillige at dømme K Kommune til at anerkende, at der skulle være foretaget partshøring efter den ulovbestemte videregående partshøringsforpligtelse.”

Dette blev tiltrådt af et flertal i Højesteret, der således udtalte, at ”der ikke er grundlag for at fastslå, at kommunen var forpligtet til at partshøre i videre omfang, end hvad der følger af § 19.”

6. Justitsministeriets overvejelser

6.1. Der er rejst spørgsmål om, hvorvidt en forvaltningsmyndigheds tildeling af en advarsel til en overenskomstansat medarbejder er en afgørelse i forvaltningslovens forstand.

Advarselsbegrebet er ikke defineret i lovgivningen. Ved en ”advarsel” forstås imidlertid sædvanligvis, at en arbejdsgiver over for en ansat tilkendegiver, at et bestemt forhold anses for at udgø-



re en misligholdelse af ansættelsesforholdet, og at gentagelse af det pågældende forhold vil indebære bestemte konsekvenser – typisk afskedigelse i form af enten opsigelse eller bortvisning, jf. nærmere ovenfor under pkt. 2.

6.2. Efter forvaltningslovens § 2, stk. 1, gælder loven for behandlingen af sager, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed.

Ifølge forarbejderne til bestemmelsen sigtes der med afgørelsesbegrebet til "udfærdigelse af retsakter, dvs. udtalelser, der går ud på at fastsætte, hvad der er eller skal være ret i et foreliggende tilfælde." Det centrale anvendelsesområde for forvaltningsloven er således den administrative sagsbehandling i forbindelse med udfærdigelsen af konkrete forvaltningsakter.

Der er ikke i bemærkningerne til forvaltningsloven taget stilling til, om en personaleretlig advarsel er en afgørelse i forvaltningslovens forstand, jf. ovenfor under pkt. 3.

Som anført samme sted fremgår det af Justitsministeriets vejledning om forvaltningsloven fra 1986 (pkt. 10), at pålæg af disciplinærsanktioner efter tjenestemandsloven, hvilket bl.a. omfatter advarsler, er omfattet af forvaltningslovens afgørelsesbegreb. Det er ikke omtalt i vejledningen, hvad der på dette punkt gælder i forhold til overenskomstansatte i den offentlige forvaltning, og der er næppe grundlag for ud fra vejledningen at slutte noget herom. Det bemærkes i den forbindelse, at der i vejledningen ikke er taget stilling til den situation, hvor en personaleretlig advarsel gives som en diskretionær reaktion.

Som nævnt er tildeling af en advarsel til en overenskomstansat medarbejder karakteriseret ved, at ansættelsesmyndigheden har fundet, at den pågældende har foretaget en bebrejdselsværdig adfærd i tjenesten. Advarslen indeholder således en misbilligelse af den ansattes adfærd i tjenesten.

Tildeling af en advarsel kan på den ene side siges (alene) at have et tilrettevisende sigte, således forstået, at den ikke som sådan har selvstændig retsvirkning, idet den ansattes status i forhold til ansættelsesmyndigheden ikke umiddelbart ændrer karakter ved advarslens meddelelse. På den anden side kan tildeling af en advarsel være et skridt på vejen mod en strengere personaleretlig reaktion, og den kan således i gentagelsestilfælde føre til afskedigelse, uanset at det pågældende forhold ikke i sig selv ville kunne føre hertil.

Efter Justitsministeriets opfattelse kan det på denne baggrund give anledning til en vis tvivl, om en forvaltningsmyndigheds tildeling af en advarsel til en overenskomstansat medarbejder er en afgørelse i forvaltningslovens forstand.

Justitsministeriet finder i lyset heraf, at der ved vurderingen af dette spørgsmål må lægges betydelig vægt på praksis og den juridiske litteratur på området.

Som anført ovenfor under pkt. 4.1. ses der ikke at foreligge (trykt) domspraksis vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt en forvaltningsmyndigheds tildeling af en advarsel til en overenskomstansat medarbejder er en afgørelse i forvaltningslovens forstand, og der er næppe grundlag for at slutte noget herom ud fra den ovenfor beskrevne retspraksis på det personaleretlige område, herunder de omtalte højesteretsdomme om forligsmæssig fratrædelse og lokallønstillæg. Det bemærkes herved, at der i de nævnte højesteretsdomme var tale om aftalebaserede situationer, mens tildeling af en advarsel er udtryk for en ensidigt fastsat reaktion fra ansættelsesmyndigheden.

Derimod må det anses for at være (fast) ombudsmandspraksis, at en forvaltningsmyndigheds tildeling af en advarsel til en overenskomstansat medarbejder er omfattet af afgørelsesbegrebet i forvaltningsloven, jf. pkt. 4.2. ovenfor, og administrativ praksis har – i hvert fald inden for det statslige område – lagt denne retsopfattelse til grund, jf. ovenfor pkt. 4.3.



Hertil kommer, at det er fast antaget i den juridiske litteratur, at en forvaltningsmyndigheds tildeling af en advarsel til en overenskomstansat medarbejder er en afgørelse i forvaltningslovens forstand, jf. nærmere ovenfor under pkt. 4.4.

Samlet set må det efter Justitsministeriets opfattelse – på det foreliggende retskildemæssige grundlag – antages, at en forvaltningsmyndigheds tildeling af en advarsel til en overenskomstansat medarbejder er en afgørelse i forvaltningslovens forstand.

6.3. At en forvaltningsmyndigheds tildeling af en advarsel til en overenskomstansat medarbejder må antages at være en afgørelse i forvaltningslovens forstand indebærer, at der – forinden advarslen tildeles – er pligt til at foretage partshøring i overensstemmelse med forvaltningslovens regler herom.

Justitsministeriet finder derimod, at der ikke er retskildemæssigt grundlag for at fastslå, at der i en sag om tildeling af en advarsel herudover skulle gælde en udvidet partshøringspligt. Der henvises herved nærmere til det anførte ovenfor under pkt. 5 om retspraksis mv. på området.

6.4. Det skal for god ordens skyld understreges, at den endelige afgørelse af de rejste spørgsmål henhører under domstolene”.

2. Social- og Indenrigsministeriets udtalelse

2.1. Social og Indenrigsministeriets kompetence

Tilsynet med kommunernes varetoges indtil 1. juli 2013 af statsforvaltningen i den region, hvori kommunen er beliggende, jf. § 47 i den dagældende lov om kommunernes styrelse. Det var således Statsforvaltningen Midtjylland, der førte tilsyn med Silkeborg Kommune og Statsforvaltningen Nordjylland, der førte tilsyn med Jammerbugt Kommune. Efter den 1. juli 2013 er de fem statsforvaltninger organiseret som en enhedsforvaltning. Statsforvaltningen fører fortsat tilsyn med kommunerne efter reglerne i lov om kommunernes styrelse, jf. lovbekendtgørelse nr. 769 af 9. juni 2015.

Statsforvaltningens tilsyn er et retligt tilsyn. Statsforvaltningen fører tilsyn med, at kommunerne overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder, herunder kommunale forskrifter, der er udstedt i medfør af denne lovgivning, jf. § 48, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse.

Statsforvaltningen kan ikke tage stilling til, om kommunerne overholder principperne for god forvaltningsskik, eller til, om kommunernes dispositioner er rimelige eller hensigtsmæssige eller til spørgsmål om skønsudøvelse, så længe skønnet udøves inden for de rammer, der er fastsat i lovgivningen.

Statsforvaltningen fører endvidere ikke tilsyn med, at kommunerne overholder ansættelsesretlige regler.

Statsforvaltningen vil imidlertid i sager, der vedrører uoverensstemmelser mellem en kommune og dens ansatte, kunne tage stilling til kommunens overholdelse af lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder – herunder f.eks. forvaltningsloven – samt offentligretlige grundsætninger, i det omfang der ikke er tale om særlige ansættelsesretlige regler.

Reglerne om Statsforvaltningens tilsyn findes i §§ 47-48 a i lov om kommunernes styrelse.

Social- og Indenrigsministeriet er ikke i almindelighed klageinstans over for Statsforvaltningen, men ministeriet kan af egen drift tage spørgsmål om lovligheden af kommunale dispositioner eller undladelser, som Statsforvaltningen har udtalt sig om, op til



behandling, når ministeriet skønner, at sagen er af principiel eller generel betydning eller har alvorlig karakter, jf. § 53, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse.

Efter § 49, stk. 5, og § 56, stk. 5, i lov om kommunernes styrelse kan Statsforvaltningen henholdsvis Social- og Indenrigsministeriet anmode andre offentlige myndigheder om inden for deres sagsområde at yde den vejledning og bistand, der er nødvendig for tilsynets udøvelse.

Det er tilsynsmyndighedens ansvar selvstændigt at efterprøve andre offentlige myndigheders udtalelser ved vurderingen af lovligheden af konkrete kommunale dispositioner. En præcis og entydig udtalelse fra et ressortministerium vil normalt indgå i tilsynsmyndighedens beslutningsgrundlag med stor vægt. Under forudsætning af, at der ikke kan rejses rimelig tvivl om en udtalelser forståelse med henblik på det rejste lovstridighedsspørgsmål, vil tilsynsmyndigheden normalt uden videre lægge ressortministeriets udtalelse til grund. Der henvises til Den kommenterede styrelseslov med kommentarer af Hans B. Thomsen m.fl., 2. udgave, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2010, side 427.

2. 2. Social- og Indenrigsministeriets vurdering

Indledningsvis bemærkes i relation til det ovenfor under pkt. 2.1. anførte om de kommunale tilsynsmyndigheders legalitetstilsyn, at tilsynsmyndighederne ikke kan tage stilling til, om en kommune som følge af principperne for god forvaltningsskik bør partshøre en ansat forud for kommunens tildeling af en advarsel til den pågældende eller om en kommune som følge af principperne for god forvaltningsskik bør foretage udvidet partshøring.

Spørgsmålet om rækkevidden af forvaltningslovens afgørelsesbegreb, jf. lovens § 2, stk. 1, må afgøres ud fra sædvanlige retskilder, herunder bl.a. lovens forarbejder og ombudsmandens og domstolenes praksis.

Ved behandlingen af sager, der foreligger for tilsynet, har tilsynsmyndighederne ansvaret for, at der tilvejebringes tilstrækkelige oplysninger om såvel det faktiske som det retlige grundlag for at kunne lægge til grund, at der foreligger en ulovlighed. Dette følger af officialmaksimen samt af tilsynets karakter af at være et legalitetstilsyn. Det følger således af dette hjemmelskrav, at der ikke for tilsynsmyndighederne må være berettiget tvivl om ulovligheden af en kommunes dispositioner. Der henvises til betænkning 1325/2000 om statens tilsyn med kommunerne, s. 250 f.

Hvis de relevante retskilder giver anledning til tvivl om fortolkningen af en lovbestemmelse, må der efter Social- og Indenrigsministeriets opfattelse ved tilsynsmyndighedernes fortolkning af bestemmelsen lægges særlig vægt på, hvad der kan udledes af domspraksis, idet tilsynsmyndighedens eventuelle anvendelse af sanktioner over for kommunalbestyrelsen og dens medlemmer kan omgøres af domstolene.

Der foreligger imidlertid ikke domspraksis, der vedrører tildeling af advarsler til overenskomstansatte.

Social- og Indenrigsministeriet har på den baggrund indhentet en udtalelse fra Justitsministeriet til brug for behandlingen af sagen.

Det fremgår bl.a. af Justitsministeriets udtalelse af 8. juli 2015, at en forvaltningsmyndigheds tildeling af en advarsel til en overenskomstansat medarbejder – på det foreliggende retskildemæssige grundlag - må antages at være en afgørelse i forvaltningslovens forstand, og at dette indebærer, at der – forinden advarslen tildeles – er pligt til at foretage partshøring i overensstemmelse med forvaltningslovens regler herom.



Justitsministeriet finder derimod, at der ikke er retskildemæssigt grundlag for at fastslå, at der i en sag om tildeling af en advarsel herudover skulle gælde en udvidet partshøringspligt.

Social- og Indenrigsministeriet kan i det hele tiltræde Justitsministeriets udtalelse af 8. juli 2015.

Det er herefter Social- og Indenrigsministeriets opfattelse, at en kommunes tildeling af en advarsel til en overenskomstansat medarbejder må antages at være en afgørelse i forvaltningslovens forstand, jf. forvaltningslovens § 2, stk. 1. Dette indebærer, at en kommune har pligt til at foretage partshøring i overensstemmelse med forvaltningslovens § 19, stk. 1, forinden en advarsel tildeles.

En kommune er efter Social- og Indenrigsministeriets opfattelse derimod ikke retligt forpligtet til i en sag om tildeling af en advarsel at iagttage den ulovbestemte udvidede partshøringspligt, der gælder i forhold til visse personaleretlige reaktioner.

3. 1. Silkeborg og Jammerbugt Kommuners tildeling af advarsler

3.1.1. Silkeborg Kommunes tildeling af advarsel til en ansat

Sagen vedrørende Silkeborg Kommunes tildeling af en advarsel til en ansat er fremstillet ovenfor i pkt. 1.1. Som det fremgår her, tildelte kommunen ved brev af 4. februar 2008 den overenskomstansatte medarbejder en advarsel.

Der var forud herfor afholdt et møde med deltagelse af den ansatte, hendes afdelingsleder samt forstanderen for institutionen. Mødet vedrørte den ansattes embedsførelse. Det fremgår af referatet fra mødet, at ledelsen over for den ansatte påpegede flere forhold vedrørende hendes embedsførelse, der efter ledelsens opfattelse ikke var tilfredsstillende. Den ansatte kommenterede herpå, og ledelsen ville undersøge, hvilke konsekvenser den utilfredsstillende embedsførelse skulle have for den ansatte.

Kommunens advarsel af 4. februar 2008 til den ansatte blev tildelt med henvisning til to af de forhold, der blev drøftet på ovennævnte møde. Den ansatte blev ved advarslen indskærpet, at *gentagelse* af de to forhold ville medføre bortvisning eller afskedigelse. Advarslen havde således ikke i sig selv retsvirkninger for ansættelsesforholdet og indebar ingen ændringer i dette. Efter advarslens indhold indtræder sådanne retsvirkninger således først ved fremtidig fortsat tilsidesættelse af den ansattes tjenstlige pligter.

Det er med henvisning til afsnit 2.2. Social- og Indenrigsministeriets opfattelse, at den advarsel, som Silkeborg Kommune tildelte den overenskomstansatte medarbejder i sagen, må antages at være en afgørelse i forvaltningslovens forstand, jf. forvaltningslovens § 2, stk. 1.

Social- og Indenrigsministeriet er herefter ikke enig med den daværende Statsforvaltningen Midtjylland i, at Silkeborg Kommune ikke var forpligtet til at partshøre den ansatte efter forvaltningslovens § 19, stk. 1, forinden tildelingen af advarslen. Efter Social- og Indenrigsministeriets opfattelse var Silkeborg Kommune forpligtet til at partshøre den ansatte efter forvaltningslovens § 19, stk. 1, forinden tildelingen af advarslen.

3.1.2. Jammerbugt Kommunens tildeling af advarsel til en ansat

Sagen vedrørende Jammerbugt Kommunes tildeling af en advarsel til en overenskomstansat medarbejder er fremstillet ovenfor i pkt. 1.2. Social- og Indenrigsministeriet bemærker indledningsvis, at det er uden betydning for det foreliggende spørgsmål, at der efterfølgende er indgået fratrædelsesaftale mellem kommunen og den ansatte.



Som det fremgår af sagsfremstillingen, pkt. 1.2., tildelte kommunen ved brev af 1. december 2008 den ansatte en advarsel.

Advarslen blev tildelt med henvisning til ledelsens opfattelse af, at den ansatte havde forsømt sine tjenstlige forpligtelser. Det blev af kommunen anført, hvilke forventninger den havde til den ansattes fremtidige adfærd. Kommunen tilkendegav i tilknytning hertil, at kommunen – hvis der ikke kunne konstateres synlige ændringer i den ansattes adfærd – forbeholdt sig ret til yderligere ansættelsesretlige skridt.

Det er med henvisning til afsnit 2.2. Social- og Indenrigsministeriets opfattelse, at den advarsel, som Jammerbugt Kommune tildelte den overenskomstansatte medarbejder i sagen, må antages at være en afgørelse i forvaltningslovens forstand, jf. forvaltningslovens § 2, stk. 1.

Social- og Indenrigsministeriet er herefter enig med den daværende Statsforvaltningen Nordjylland i, at Jammerbugt Kommune var forpligtet til at partshøre den ansatte efter forvaltningslovens § 19, stk. 1, forinden tildelingen af en advarsel.

Social- og Indenrigsministeriet er derimod ikke enig med Statsforvaltningen Nordjylland i, at kommunen herudover var retligt forpligtet til at iagttage den ulovbestemte udvidede partshøringspligt, der gælder i forhold til visse personaleretlige reaktioner.

Social- og Indenrigsministeriet har i dag meddelt Statsforvaltningen sin retsopfattelse. Ministeriet har i den forbindelse endvidere anmodet Statsforvaltningen om at orientere alle kommuner og regioner om ministeriets retsopfattelse.

Social- og Indenrigsministeriet foretager herefter ikke videre i sagerne.

Kopi af dette brev er sendt til Silkeborg Kommune, KL som repræsentant for Jammerbugt Kommune, Statsforvaltningen samt til Folketingets Ombudsmand.

Med venlig hilsen
Christina Ekmann