

ARENDAL REVISJONSDISTRIKT IKS, AUGUST 2015

UNDERSØKELSE FOR KONTROLLUTVALGET I TVEDESTRAND KOMMUNE

EN VURDERING AV SAKSUTREDNINGEN TIL ADMINISTRASJONSUTVALGET
I EN KONKRET PERSONALSAK

THE
UNIVERSITY OF
MICHIGAN LIBRARY
ANN ARBOR, MICHIGAN

INNHold

1. BAKGRUNN.....	2
2. METODE.....	3
2.1. DOKUMENTANALYSE	3
2.2. DET KVALITATIVE INTERVJUET.....	4
3. JURIDISK OG TEORETISK RAMMEVERK	5
3.1. INNLEDNING	5
3.2. RAMMVERK/KRITERIER.....	6
3.2.1. MENGDEN/KVANTITET AV INFORMASJON I EN SAKSFREMSTILLING	6
3.2.2. KVALITETEN PÅ INFORMASJONEN I EN SAKSFREMSTILLING	9
4. GJENNOMGANG AV ADMINISTRASJONENS SAKSFREMSTILLING	10
4.1 INNLEDNING	10
4.2 MENGDEN/KVANTITET AV INFORMASJON I SAKSFREMSTILLINGEN	10
REVISJONEN MENER	13
4.3 KVALITETEN PÅ INFORMASJONEN I SAKSFREMSTILLINGEN.....	15
REVISJONEN MENER	16
5. HOVEDKONKLUSJON	17
RÅDMANNENS KOMMENTAR	19
LITTERATUR.....	19

1. BAKGRUNN

Arendal Revisjonsdistrikt IKS har fått i oppdrag av kontrollutvalget i Tvedestrand kommune å gjennomgå administrasjonens saksutredning knyttet til en konkret personalsak i kommunen.

Kontrollutvalget i Tvedestrand behandlet i møte 22.4.15 sak nr.10/15 `oppfølging av personalsak` og følgende vedtak ble fattet:

`Kontrollutvalget bestiller en undersøkelse om administrasjonens saksutredning knyttet til den konkrete personalsaken fra Arendal Revisjonsdistrikt IKS. Rapporten skal så langt det er mulig legges frem for kommunestyret som en åpen sak.

Som styringsgruppe utnevnes kontrollutvalgets leder og sekretær. Styringsgruppen skal definere mandat og nærmere avgrensning for undersøkelsen i samråd med revisjonen.

Undersøkelsen finansieres så langt det er mulig ved omdisponering av avsatte midler til forvaltningsrevisjon. Styringsgruppen vil eventuelt komme tilbake til kontrollutvalget med behovet for en sak til kommunestyret om tilleggsbevilgning. `

Revisjonen og styringsgruppen hadde et møte etter kontrollutvalgsmøtet 22.4.15. I etterkant av dette møtet utarbeidet revisjonen et mandat som ble godkjent av styringsgruppen. På bakgrunn av overnevnte mandat, ble undersøkelsen beskrevet på følgende måte:

En forsvarlig saksutredning er sentral for at et politisk vedtak skal bli fattet på et tilfredsstillende grunnlag. Etter kommuneloven § 23 nr.2 er det rådmann som har ansvar for saksutredning og iverksettelse av vedtak.

Formålet med denne undersøkelsen er å kartlegge i hvilken grad Tvedestrand kommune, i denne konkrete saken, har fulgt saksbehandlingsreglene som gjelder for politiske saksfremlegg. I dette ligger at kommunen har fulgt aktuelle saksbehandlingsregler og interne rutiner, og om rutinene i kommunen er tilstrekkelige til å oppfylle formelle krav.

Som grunnlag for undersøkelsen vil revisjonen legge frem hva som forventes av kommunen i en saksutredning til en politisk sak. Til grunn for dette vil revisjonen legge kommuneloven med tilhørende forskrifter og annen kommunalrettslig litteratur, i tillegg til Tvedestrand kommunes interne rutiner.

Med bakgrunn i mandatet og vedtaket i kontrollutvalget har revisjonen tatt utgangspunkt i saksfremstillingen som ble forelagt administrasjonsutvalget, og utarbeide én hovedproblemstilling:

Er saksfremstillingen til administrasjonsutvalget en tilstrekkelig opplyst sak i henhold til de krav og forventninger som foreligger til en slik saksutredning?

For å kunne besvare dette spørsmålet, må det foretas en gjennomgang av hvilke krav som stilles til saksfremlegg i slike saker. Revisjonen har funnet det hensiktsmessig å dele inn

gjennomgangen i de krav som vi mener bør være gjeldende for en ”forsvarlig utredet” sak for et politisk utvalg.

2. METODE

Metodevalg og metodebruk omhandler hva slags tilnærminger som blir benyttet for å gi størst mulig validitet og reliabilitet i forhold til problemstillingen. Utgangspunktet for valg av metodisk tilnærming vil derfor alltid være problemstillingens karakter.

Kontrollutvalgets bestilling former en relativt tydelig problemstilling; ”en undersøkelse om administrasjonens saksutredning knyttet til den konkrete personalsaken”. En undersøkelse tolker vi å innebære både en deskriptiv fremstilling og en normativ vurdering.

Etter en gjennomgang av kravene som stilles til en saksutredning fra administrasjonen, kan man stille opp hva slags informasjon som trengs for å foreta en vurdering.

Oppdraget med å gjennomgå en slik saksutredning kan karakteriseres med en relativt stor mengde opplysninger, usystematiske og ustrukturerte observasjoner, krav til fremstilling og forståelse, og krav til å studere strukturelle og kulturelle sammenhenger. Alle disse beskrivelsene av prosjektet gir et tydelig krav til en kvalitativ form for metodeinnhenting¹. Dette underbygges også av at undersøkelsen ikke har som mål å kunne generalisere eller standardisere.

Prinsippet for kunnskapsutviklingen i kvalitativ metodeinnhenting er nærhet til undersøkelsesenheter, og et mål om en autentisk gjengivelse av virkeligheten. Siktemålet med undersøkelsen er også å få bedre forståelse av et forhold. Informasjon om forholdet finnes hovedsakelig i to kilder; i form av dokumenter og personlig informasjon. De kvalitative metodeformene vil derfor bestå av intervju og dokumentanalyse, der det ene vil supplere det andre.

2.1. DOKUMENTANALYSE

Formen for informasjonsinnhenting har i hovedsak vært dokumentanalyse. Alle aktørene i prosessen har blitt forespurt om å bidra med all dokumentasjon som kan være en kilde til informasjon omkring denne gjennomgangen. Dokumentasjonen innebærer i all hovedsak referater fra møter, interne notater og formelle brev. Dokumentasjonen har bestått både av offentlige og konfidensielle kilder:

- Saksfremlegget utarbeidet av rådmann til administrasjonsutvalget.

¹ Holme og Solvang (1998)

- Rapporten vedrørende spesialundervisning på Tvedestrand skole, utarbeidet av assisterende rådmann.
- E-post korrespondanse mellom rektor og enhetsleder.
- Diverse stillingsutlysninger og ansettelsesprotokoller.
- Diverse oversikter over stillingshjemler ved Tvedestrand skole, hentet blant annet fra Tvedestrand kommunes lønnsregister.
- Diverse interne notater i Tvedestrand kommune.

2.2. DET KVALITATIVE INTERVJUET

Den andre formen for informasjonsinnhenting som supplerer dokumentanalysen har vært intervjuer.

De metodiske styrkene til det kvalitative intervjuet ligger i at undersøkelsessituasjonen ligger nær opp til hverdagssituasjonen². For å la undersøkelsesenheter i størst mulig grad få mulighet til å uttrykke sine egne opplevelser av situasjonen, kan strukturingsgraden av intervjuet betegnes som liten. Intensjonen bak intervjusituasjonen har fra vår side vært med utgangspunkt i en liten ”intervjuguide” med temaer som vi ønsker informasjon om i løpet av samtalen, men liten grad av spørsmål som kan virke begrensende på intervjuobjektene.

Utvelgelse av undersøkelsesenheter fokuserer på å danne et utvalg bestående av enheter som kan øke informasjonsverdien og skape en dypere forståelse av prosessen. Ettersom den prosessen vi skal undersøke er relativt avgrenset, både tidsmessig og mengden aktører, vil utvalget av intervjuobjekter være respondenter. Respondenter betyr at personene som blir intervjuet har vært delaktige i det fenomenet man studerer. I hovedsak har utvalget av respondenter deltatt i skriftlig korrespondanse eller i møtevirksomhet i forbindelse med situasjonen i Tvedestrand kommune.

Følgende personer har bidratt med samtalebasert informasjon til gjennomgangen:

- Kari Sjursen, tidligere ansatt i rådmannens stab Tvedestrand kommune
- Rektor ansatt ved Tvedestrand skole, med to representanter fra skolelederforbundet, deriblant advokat
- Enhetsleder og saksbehandler ved skolekontoret
- Rådmann og assisterende rådmann i Tvedestrand kommune

Revisjonen har også blitt forelagt fra Tvedestrandsposten alle artikler vedrørende denne saken som har blitt publisert, i tillegg til skriftlig dokumentasjon fra Tvedestrand foreldreutvalg.

For alle intervjuene har vi utarbeidet et referat eller sammendrag fra samtalen. Dette har blitt sendt til intervjuobjektene for korrigerende og godkjenning. Det er kun verifisert informasjon

²Ibid

fra intervjuene som har blitt benyttet i fremstillingen av saksfremgangen. Rådmannen har rapporten til gjennomlesing. Rådmannens tilbakemelding følger vedlagt rapporten. I etterkant av Rådmannens tilbakemeldinger har revisjonen gjort enkelte formuleringsmessige justeringer av rapporten.

3. JURIDISK OG TEORETISK RAMMEVERK

3.1. INNLEDNING

Den overordnede problemstillingen er som nevnt en gjennomgang av saksfremstillingen forelagt administrasjonsutvalget av den konkrete personalsaken. For å vurdere et saksfremlegg er det nødvendig å se på hvilke krav og forventninger som ligger til en saksfremstilling i slike saker.

En kommunes organisering og virksomhet styres blant annet av kommuneloven. Saksbehandling i kommunen reguleres blant annet av forvaltningsloven, som ikke er uttømmende, hvor det kan oppstilles en rekke krav til saksbehandlingen på bakgrunn av ulovfestet rett³.

Revisjonen vil ta utgangspunkt i spesialbestemmelsen i kommuneloven § 23 nr.2: ”Administrasjonssjefen skal påse at de saker som legges frem for folkevalgte organer er forsvarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt”, som supplement vil vi bruke den generelle⁴ § 17(1), som fastslår at ”forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes”.

Om det politiske utvalget ikke finner at saken er forsvarlig utredet, kan de etter kommuneloven § 34 nr. 1 anledning til å utsette behandlingen av saken⁵.

Vi vil også ta for oss videre krav og forventninger til kommunens saksbehandling, med fokus på forhold som rutiner, prosedyrer og internkontroll.

³ Eckhoff og Smith (2006).

⁴ Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) LOV-1967-02-10.

Forvaltningslovens saksbehandlingsregler gjelder i hovedsak private personers prosessuelle rettigheter.

⁵ Etter forarbeidene til bestemmelsen, NOU 1990:13 s.375, er det organet med alminnelig flertall som avgjør om saksforberedelsen har vært tilstrekkelig til å fatte et vedtak. Mindretallet kan bare protestere der hvor det har vært manglende utsendelse, sett i sammenheng med etterfølgende behandling. Ut i fra en uttalelse fra Fylkesmannen i Østfold, vil dette også gjelde mangler ved saksforberedelsen.

<http://www.sarpsborg.com/Documents/Politikk/Fylkesmannens%20vedtak.pdf>

Arbeidsmiljølovens (aml.)⁶ krav ved oppsigelse vil også bli behandlet.

3.2. RAMMVERK/KRITERIER

3.2.1. MENGDEN/KVANTITET AV INFORMASJON I EN SAKSFREMSTILLING

I forarbeidene legges det opp til at administrasjonssjefens nærmere funksjoner må være opp til kommunestyret å bestemme, og at disse ikke skulle være for detaljerte. Det var en klar tendens under arbeidet med kommuneloven, at man skulle gå fra detaljstyring til ramme- og målstyring⁷. Det ble ikke foreslått noen spesielle saksbehandlingsregler, og med unntak av budsjettbehandlingen⁸, skulle kommunene stå mest mulig fritt til å fastsette supplerende regler⁹.

Forvaltningsloven (fvl.) § 17(1) lovfester et sentralt prinsipp i forvaltningsretten, nemlig kravet om en forsvarlig saksbehandling¹⁰. Når det gjelder forvaltningsloven § 17 (1) krever denne at en sak skal være så godt opplyst som mulig, og selv om dette ikke skal tolkes bokstavelig, fremhever den forvaltningens plikt til å sørge for sakens opplysning¹¹.

At forvaltningen skal sikre at en sak er så godt opplyst som mulig vil alltid måtte balanseres mot saksbehandlingstid, altså effektiviteten hos kommunen. Saken må veies opp mot hvor mye arbeid som må gjøres og hvor mye det haster å få saken avklart. Grundigheten av administrasjons arbeid må dermed bero på en avveining mellom hensynet til forsvarlige saksutredninger på den ene siden, og økonomiske hensyn og spørsmålet om tidsbruk på den andre siden¹².

Hvor grundig forvaltningsorganet skal være i sin saksforberedelse, vil også avhenge av hvordan type sak det gjelder. I en viktig sak med store konsekvenser vil det være gode grunner til å bruke mer ressurser for å få saken så godt opplyst som mulig, men om en sak er

⁶ Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven) LOV-2005-06-17-62

⁷ NOU 1989:5 s.119 'En bedre organisert stat'

⁸ Ibid

⁹ Ot.prp.nr.42 (1991-92) s.15

¹⁰ Lilleholt (Knoph) (2004)

¹¹ Eckhoff og Smith (2006)

¹² Ibid

viktig eller ikke, skal ikke kun være opp til myndighetene å vurdere; partenes interesser skal også ivaretas, blant annet hvor viktig det vil være for dem med en rask avgjørelse¹³.

I tillegg til hvilken type sak det gjelder, vil det også ha betydning hvordan kommunen er organisert. Det kreves ikke undersøkelser ut over det kommunen er kapabel til å gjennomføre, eller ikke har bemanning til. På den andre siden skal ikke en rask saksbehandling føre til at saksforberedelsen blir uforsvarlig¹⁴. Om saken kunne vært bedre opplyst, vil ikke nødvendigvis medføre uforsvarlighet: `At saksbehandlingen kunne vært bedre, er ikke det samme som å si at den må anses uforsvarlig`¹⁵.

Forsvarlig saksbehandling er et grunnprinsipp i forvaltningsretten, og de viktigste kravene har blitt lovfestet. Forsvarlighetsprinsippet skal derfor brukes med varsomhet, men saksbehandlingen kan på tross av at de lovfestede reglene er fulgt, finnes uforsvarlig¹⁶. Hvor langt administrasjonen skal gå i sitt arbeid med saksforberedelsen, må vurderes i hvert enkelt tilfelle. Sakens omfang og viktighet og konsekvensene vedtaket vil få, vil være relevante momenter i denne vurderingen¹⁷.

Forvaltningsorganet bør etterstrebe å være upartiske i sine undersøkelser¹⁸. Dette betyr at både informasjon som taler til gunst og til ugunst for en part, bør hentes inn. Selv om kommunen har mottatt informasjon fra en part som denne parten mener er relevant, må forvaltningen innhente informasjon ut over dette som er relevant. Ansvar for informasjonsinnhenting er ilagt forvaltningen, og det er ikke nødvendigvis at parten vet hva som er det relevante i saken. Dette må balanseres opp mot hva man kan forvente av parten, for eksempel om parten har egen advokat¹⁹. Forvaltningen må også kunne regne med at partene på oppfordring bidrar med informasjon i saken.

Etter fvl. § 17 (2) og (3) skal forvaltningen av eget tiltak formidle visse opplysninger til partene i saken. Dette gjelder om det under saksforberedelsen dukker opp opplysninger om en part eller den virksomhet han driver eller planlegger, og parten etter fvl. §§ 18 til 19 har rett til

¹³ Ibid

¹⁴ Ibid

¹⁵ Lilleholt (Knoph) 2004:727

¹⁶ Lilleholt (Knoph)(2004)

¹⁷ regjeringen.no

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Sporsmal-om-kommunestyrets-vedtakskompetanse-/id753256/>

¹⁸ Ibid

¹⁹ Ibid

å gjøre seg kjent med. Dette skal gi parten anledning til å korrigere eller supplere opplysninger²⁰. Dette må balanseres opp mot hvor viktig det er at saken blir raskt avgjort.

Når det gjelder de konkrete krav til et saksfremlegg, har Tvedestrand kommune utarbeidet et eget reglement for saksfremlegg i politiske organer.

I Tvedestrand kommunes reglement for politiske organer, står det i punkt 7.8 ”Saksforberedelse og saksdokument”:

Etter dette reglementet har rådmannen, jfr kml. § 23 ansvaret for at saker som skal behandles i folkevalgte organer er forsvarlig utredet. Den praktiske saksforberedelse skjer – om ikke annet bestemmes for den enkelte sak eller et saksområde – i regi av rådmannen.

Saksfremleggene skal være korte og oversiktlige, omfatte hovedproblemstillinger, alternative løsninger og administrasjonens vurderinger.

Kurante og forvaltningsmessige saker legges fram med innstilling. Mer prinsipielle saker legges normalt fram med flere alternativer klarlagt og formulert i fremlegg til vedtak.

Bruk av vedlegg skal unngås med mindre det er nødvendig for å få saken tilstrekkelig belyst og dokumentert²¹.

Da denne saken dreier seg om en oppsigelse, vil det kort bli redegjort for kravene ved opphør av arbeidsforhold etter arbeidsmiljøloven, i tillegg til kravene etter forvaltningsloven.

Den sentrale bestemmelsen i arbeidsmiljøloven er § 15-7 vern mot usaklig oppsigelse. De nærmere angitte saksbehandlingsregler finnes blant annet i aml. § 15-4. Her står nærmere beskrevet om oppsigelsens form, avgivelse og innhold. Om arbeidsgiver ønsker oppsigelse, må dette skje skriftlig, og så langt spørsmålet er praktisk mulig, drøftes med arbeidstaker og tillitsvalgte, i tillegg kan drøftingsplikt være tariffavtalt²². Når arbeidsgiver ønsker oppsigelse på bakgrunn av forhold ved arbeidstaker er forutgående drøfting ansett for selvsagt. Etter aml. § 15-7(2) har arbeidsgiver en plikt til å vurdere omplassering og å foreta ulempeavveining. Drøftingen skal skje før oppsigelse for dermed å skaffe grunnlag for

²⁰ Ibid

²¹ Reglement for politiske organer. Forutsetninger, prinsipper, arbeidsopplegg og reglementer for de politiske organ i Tvedestrand kommune. Revidert 2011.

<http://www.tvedestrand.kommune.no/Handlers/fh.ashx?Mid1=112&FillId=2753>

²² Jakhelln (2007)

saklighetsvurderingen. Det er i loven ikke beskrevet hvordan møtet skal avholdes, men det kreves at møtet er reelt og at arbeidstaker har fått tilstrekkelig tid til å forberede seg²³.

Etter forvaltningsloven vil det være en plikt for arbeidsgiver til å angi oppsigelsesgrunn, opplysningene kan arbeidstaker kreve å få skriftlig etter aml.§15-4(3). Det er etter rettspraksis ønskelig at begrunnelsen er så åpen og sannferdig som mulig²⁴.

Vernet mot usakelig oppsigelse er en såkalt rettslig standard. Etter forarbeidene må denne standarden ta i seg den sosiale utviklingen. Rettspraksis har tatt inn rimelighetsvurderinger som sentrale, så forhold til den oppsagte må tas i betraktning. Når oppsigelsen skyldes arbeidstakers egne forhold, vil slike forhold tillegges mindre vekt enn ved rasjonaliseringstiltak og lignende²⁵.

Om oppsigelsen er saklig, er en individuell vurdering, det er altså ikke et spørsmål om oppsigelsesgrunnen generelt er saklig begrunnet. I vurderingen skal det derfor tas hensyn til om de omstendigheter forut for oppsigelse har en slik betydning for arbeidsforholdet, at det rettslig sett er rimelig og naturlig at de bør lede til opphør av arbeidsforholdet.

Ved domstolene vil det ved en bedømmelse om usaklig oppsigelse foretas en rettslig vurdering uten arbeidsgiverens skjønn. Rettspraksis har tidligere lagt stor vekt på om arbeidsgiveren har gitt spørsmålet om oppsigelse en samvittighetsfull behandling. Retten kan også overprøve om oppsigelsen bygger på et riktig og gjennomført faktisk grunnlag. Arbeidsgivers vurdering kan også prøves, da om denne har hatt tilstrekkelig bredde og rimelighetshensyn. Etter rettspraksis er det mer dekkende å spørre om begrunnelsens relevante argumenter, enn om begrunnelsen bygger på utenforliggende hensyn²⁶.

3.2.2. KVALITETEN PÅ INFORMASJONEN I EN SAKSFREMSTILLING

Etter kommuneloven påhviler det administrasjonen å sørge for at en sak er forsvarlig utredet, og om saken må behandles uten at den er tilstrekkelig utredet, skal administrasjonssjefen gjøre utvalget oppmerksom på eventuelle mangler eller svakheter ved fremlegget²⁷. Det skal ikke være noen anledning for administrasjonssjefen til å utsette saker med den argumentasjonen at saken ikke er tilstrekkelig utredet²⁸. Etter forarbeidene ligger det i

²³ Ibid

²⁴ Ibid

²⁵ Ibid

²⁶ Ibid

²⁷ Bernt og Overå (2011)

²⁸ Ibid

kommuneloven at administrasjonssjefen både har rett og plikt til å påpeke rettslige feil eller mangler ved folkevalgte organers vedtak²⁹.

I forarbeidene til revideringen av forvaltningsloven³⁰ ble det fremhevet at det ved særlig stor saksmengde og vid klageadgang, ikke bør stilles særlige krav til kontroll av informasjon kommunen har fått forelagt eller har innhentet. Hva som kreves av kontroll av opplysninger vil blant annet avhenge av hvor pålitelig informasjon kommunen pleier å få fra denne kilden³¹. Dette medfører at informasjon som for eksempel kommer fra partene som regel bør kontrolleres av kommunen, noe som er utdypet i fvl. § 17(2).

4. GJENNOMGANG AV ADMINISTRASJONENS SAKSFREMSTILLING

4.1 INNLEDNING

Med utgangspunkt i problemstillingen vil vi på et overordnet nivå gjennomgå saksfremstillingen, men ikke gjengi en detaljert beskrivelse av de enkelte punktene eller dokumentene i saken.

Gjennomgangen vil bli delt opp i de krav som bør stilles til et saksfremlegg. Vi vil først se på mengden informasjon, altså kvantiteten, av det som er tatt med i saksfremlegget fra administrasjonen. Revisjonen vil her ta for seg hva man har tatt med, og hva man eventuelt ikke har tatt med. Vi vil ta for oss om informasjonen som ble presentert i saksutredningen, ble presentert i tråd med Tvedestrand kommunes reglement for saksfremlegg i politiske organer. Videre vil vi se på kvaliteten av det som er tatt med i saksfremstillingen, i hvilken grad informasjonen fremlagt for administrasjonsutvalget er korrekt og etterprøvable.

Saken ble behandlet to ganger i administrasjonsutvalget, 24. og 26. mars 2015. Andregangsbehandling av saken skyldes nye opplysninger vedrørende avstemningsregler.

4.2 MENGDEN/KVANTITET AV INFORMASJON I SAKSFREMSTILLINGEN

Rådmannen sendte ut møteinnkalling, datert 11.mars 2015, til administrasjonsutvalget. Vedlagt møteinnkallingen var saksfremstillingen. Saksfremstillingen inneholder rådmannens forslag til vedtak, informasjon om bakgrunn for saken, problemstilling, faglige merknader, alternative løsninger og konklusjon. Saksfremstillingen inneholder 11 vedlegg.

²⁹ NOU 1990:13 'Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner'

³⁰ Ot.prp.nr.3 (1976-77)

³¹ Eckhoff og Smith (2006)

Saksfremstillingens ”bakgrunnen for saken” blir beskrevet som rektors mangelfulle håndtering av oppgaver knyttet til spesialundervisning av elever i grunnskolen.

Saken viser også til en tilrettevisning³² rektor har fått, på grunn av rektors egen anvisning av sin studieavgift. Det vises i tillegg til en skriftlig advarsel rektor fikk i juni 2014 med bakgrunn i brev rektor sendte til foreldre om varsling av fremtidige enkeltvedtak og særskilt norskopplæring, uten å forelegge brevene for enhetsleder³³ for godkjenning og underskrift. Tilrettevisningen og den skriftlige advarselen er vedlagt saken, i tillegg til referatet fra drøftingsmøte mellom partene i saken.

Vedlagt saken er en rapport datert 25.november 2014, ”rådmannens rapport”, utarbeidet av assisterende rådmann. Rådmannens rapport ble utarbeidet for å belyse status ved Tvedestrand skole når det gjaldt spesialundervisning og ressursituasjon.

I nevnte rapport fra rådmann, kommer det frem at rektor har, siden budsjettet ble lagt frem i Tvedestrand kommunestyre november 2013, hevdet at skolen får tilført for lite ressurser til å gjennomføre forsvarlig undervisning etter opplæringslovens bestemmelser. I følge rapporten har enhetsleder for Tvedestrandskolen og rådmann hevdet at det er tilstrekkelig ressurser til å gjennomføre forsvarlig undervisning etter opplæringsloven, og at denne kan gjennomføres med god organisering innenfor de budsjetttrammene. Det kommer frem at denne diskusjonen har pågått gjennom hele 2014.

Tvedestrand kommune har siden omorganiseringen i 2013 hatt en felles enhetsleder for alle skolene i kommunen. Enhetslederen er rektorenes nærmeste leder, og har personalansvar for disse. I følge rådmannens rapport har enhetsleder for Tvedestrandskolen gjennomført ulike møter med rektor ved Tvedestrand skole, for å avklare situasjonen knyttet til spesialundervisning ved skolen frem til sommeren 2014. I tillegg har rådmann og assisterende rådmann hatt møter med rektor og enhetsleder hver for seg.

Rådmannens rapport inneholder informasjon om arbeidsdeling og fullmakter, hvilke funn det ble gjort om spesialundervisning og funn når det gjelder budsjett- og ressursituasjon.

Vedlegg fire i saksfremstillingen er rektors kommentarer til rådmannens rapport om spesialundervisning og ressursituasjonen ved Tvedestrand skole fra skolestart 2014. Rektors kommentar til rapporten er at denne både tar med opplysninger som ikke er relevante for saken, i tillegg til ikke å ta opp momenter som kan belyse spørsmålet rundt ansvaret for manglende bemanning ved skolestart 2014. Rektor hevder at administrasjonen var kjent med at skolens bemanning ikke var i henhold til budsjett/ tildelt stillingsramme i juni, og at denne informasjonen ikke er tatt med i rapporten. I følge rektor har den vedtatte budsjetttrammen

³² ”Tilrettevisning” blir brukt om retningsgivende avklaringer på arbeidsforholdet, og det er i motsetning til en ordensstraff som er et enkeltvedtak, ikke mulig å klage på en tilrettevisning.

³³ Ved omorganiseringen i 2013 ble det ansatt en felles enhetsleder for Tvedestrandskolene. Enhetsleder skal underskrive alle enkeltvedtak fra skolene i kommunen.

ingen betydning så lenge skolen ikke fikk lov til å ansette de to siste lærerårsverkene. Rektor er klar i sin tilbakemelding at situasjonen kan belyses på en bedre måte enn det er gjort i rapporten.

I saksfremstillingen er det skrevet at alternativer til oppsigelse er forsøkt, men at dette ikke har ført frem. Beskrivelsene av forslagene er lite beskrevet i saksfremstillingen. I et brev fra rektors advokat til administrasjonsutvalget, som også er vedlagt saksfremstillingen, beskrives de alternative forslagene noe. Brevet er skrevet 23. mars 2015. Advokaten opplyser at han skrev brevet med en gang han fikk høre om møtet i administrasjonsutvalget, for å få brevet med i saksfremstillingen. I følge brevet foreslo rådmann at rektor bytter til en annen stilling i kommunen, og rådmann spurte senere rektor hva han tenker om å ta en "retrettstilling" i kommunen. I følge brevet svarte rektor at han ønsket å fortsette i sin stilling. Disse opplysningene er ikke dokumentert på annet vis.

I våre samtaler med administrasjonen hevder rådmann at arbeidsgiver har igangsatt flere tiltak for å løse utfordringene tilknyttet Tvedestrand skole, og at det finnes dokumentasjon på dette. Rektor hevder at han ved flere tilfeller har bedt om veiledning. Hvordan dette har blitt forsøkt løst, eller hva slags oppfølging han har fått, er ikke dokumentert i saksfremstillingen.

Revisjonen har blitt informert om at det ble avholdt to drøftingsmøter, i februar og mai 2015. Referatet fra møtet i februar er vedlagt saksfremstillingen. Ut i fra referatet diskuterte man i dette drøftingsmøtet bakgrunnen for manglende spesialundervisning ved Tvedestrand skole. Partene har ulik oppfatning av årsakene til problemene; rektor henviser til manglende personell, og arbeidsgiver viser til manglende saksforberedelse fra rektors side. Det står ingenting i referatet om eventuelle omplasseringer eller sluttavtale.

I våre samtaler med rektor og hans representanter gir disse uttrykk for at det i forkant av disse møtene var uklart hva møtene egentlig dreide seg om, om dette var drøftingsmøter eller dialogmøter. I samtale med revisjonen forklarer rektor og hans representanter at det i disse møtene var fokus på dialog og kommunikasjon, særlig på møtet i mai. I følge rektor og hans representanter ble man i de to nevnte møtene enige om visse tiltak for videre samarbeid, blant annet skulle det være månedlige møter mellom rektor og enhetsleder. Dette har i følge rektor ikke blitt fulgt opp. Det finnes ingen referat fra dette møtet i saksfremstillingen, og finnes heller ingen konkret henvisning til referatet. Revisjonen har heller ikke blitt forelagt dokumentasjon på disse møtene/samtalene i mai.

I disse møtene ble man enige om visse tiltak for videre samarbeid, noe rektor mener ikke ble fulgt opp. I følge rektor, uteble den veiledning og oppfølging han hadde etterspurt. Man hadde blitt enige om at enhetsleder og rektor skulle ha faste, regelmessige møter, noe som ikke har blitt gjennomført. Revisjonen har ikke fått noen dokumentasjon på at disse tiltakene er gjennomført. Rådmann hevder enhetsleder og rektor har fått veiledning om kommunikasjon i denne saken.

Det har, gjennom media og samtaler revisjonen har hatt, kommet frem at det har vært en pågående konflikt og uenighet mellom rektor og enhetsleder. Etter det revisjonen kjenner til, startet dette allerede da Tvedestrand kommune gjorde endringer i organisering av Tvedestrandskolen og ansatte enhetsleder for skolene høsten 2013. I følge rådmann har enhetsleder ikke vært med på selve oppsigelsessaken eller deltatt på møter med advokat rundt oppsigelsen.

Ut fra vedleggene til saksfremstillingen kommer det frem at rådmann og assisterende rådmann mener problemet i saken ligger i manglende saksforberedelse av rektor tilknyttet enkeltvedtak. Rektor mener at denne ansvarsfordelingen har vært uklar, og at dette ikke var en del av omstillingsgruppens arbeid under omorganiseringen av Tvedestrandskolen. Vedlagt saksfremstillingen er også et tilleggsnotat fra assisterende rådmann, med kommentarer fra rektor. Her kommer det frem at det i et skriftlig referat fra et rektormøte april 2014 står ”Enkeltvedtakene skal utarbeides av rektorene og godkjennes av enhetsleder”.

Rektor hevder i et brev til rådmann, datert oktober 2014, at han har begrenset mulighet til å følge lover og forskrifter slik situasjonen er. Han henviser til kommunestyresak 38/13 hvor det angivelig står ”Rektor får tildelt midler til drifts- og personalkostnader og fastsetter endelig fordeling av disse”. Han påpeker at dette ikke har blitt etterfulgt, og at de for 2014 vil gå i pluss samtidig som de mangler lærerressurser.

Etter gjennomgang av dokumentasjon og samtaler, fremstår det for revisjonen som at de involverte parter er uenige om ansvarsfordelingen ved Tvedestrandskolen. Dette gjelder både i saksbehandlingen av enkeltvedtak og kostnader tilknyttet disse, og diverse spørsmål til hvem som har ansettelsesmyndighet. Fra administrasjonens side har de ikke ønsket å fokusere på den pågående interne konflikten i forbindelse med saksfremstillingen til administrasjonsutvalget. I samtale med revisjonen sier rådmann at politikerne var informert muntlig om denne delen av saken.

Som en del av bakgrunnen for saken, blir det som nevnt lagt frem en tilrettevisningen rektor fikk tilsendt januar 2014. Denne tilrettevisningen er ikke nevnt i referatet fra drøftingsmøtet. Det er heller ikke lagt ved noen tilbakemelding fra rektor om denne tilrettevisningen i saksfremlegget. I samtale med rektor og hans representanter fra Skolelederforbundet forklarer advokaten at de anser denne tilrettevisningen som ikke å være korrekt. De mener dette skulle vært behandlet som en ordensstraff som skal utformes som enkeltvedtak, med de saksbehandlingsregler som gjelder da. Rektor og advokat skrev brev til kommunen om at de, om denne advarselen skulle bli brukt mot rektor i fremtiden, ønsket muligheten for å komme med sine synspunkter på dette. Rektor med advokat fikk ikke mulighet til dette da saken skulle opp for administrasjonsutvalget.

I saksfremlegget fra rådmannen var det ingen alternative forslag til vedtak, det eneste forslaget fra rådmann var oppsigelse.

Saksfremstillingen fremstiller saken på en oversiktlig måte, og det er vedlagt en rekke dokumenter, blant annet assisterende rådmanns rapport og rektors tilsvarende på denne.

I saksfremstillingen kommer det klart frem hva som er årsaken til forslag om oppsigelse. Dette er begrunnet i at rektor ikke har gjort sin plikt til å gi spesialundervisning til de elever som har krav på det. Oppsigelsesgrunnen er oppgitt som ”mangelfull håndtering av oppgaver knyttet til spesialundervisning av elever av elever i grunnskolen”. Dokumentasjonen som er lagt frem i saken viser at de elevene som hadde krav på spesialundervisning, ikke har fått det. Dette er heller ikke bestridt av noen av partene involvert i saken. Revisjonen vil hevde at det er lagt frem tilstrekkelig dokumentasjon for å kunne realitetsbehandle oppsigelsesgrunnen. Revisjonen mener at saksmengden i saksfremstillingen gir tilstrekkelig informasjon til å vurdere en oppsigelse.

Rektors kommentarer til rapporten som ble utarbeidet av assisterende rådmann er tatt med i saksfremstillingen, så hans kommentarer til denne har blitt forelagt administrasjonsutvalget. Revisjonen vil derfor argumentere for at grunnleggende krav til kontradiksjon er ivarettatt på dette området.

Etter arbeidsmiljøloven har arbeidsgiver en plikt til å vurdere omplassering og å foreta en ulempeavveining når de vurderer en oppsigelse. Dette skal drøftes forut for en oppsigelse til bruk i en eventuell sakslighetsvurdering når man går til oppsigelse. Hvilke alternativer som er drøftet, er altså sentrale i en eventuell vurdering av om oppsigelsen er saklig. Revisjonen mener derfor at informasjon rundt hvilke drøftinger og tiltak som er gjort i forkant av denne oppsigelsessaken, vil være sentral i en saksfremstilling. Vi stiller derfor spørsmål ved den manglende dokumentasjonen på drøfting og tiltak. I følge saksfremstillingen har det blitt drøftet omplassering eller sluttavtale. Innholdet i dette er ikke dokumentert ovenfor revisjonen.

Revisjonen er forelagt informasjon om at det bak denne saken ligger en konflikt mellom rektor og hans overordnede. Vi anser denne konflikten som en del av oppsigelsessaken, fordi det er uenigheter om enkelte relevante forhold i bakgrunnen for oppsigelsen. Denne uenigheten innebærer problemstillinger knyttet til rolleforståelse og ansvarsfordeling ut over det som er nedfelt i styringsdokumenter. Slik revisjonen ser det, henger denne konflikten sammen med hvilke alternative løsninger og tiltak som er dokumentert forsøkt forut for en eventuell oppsigelse. Dette er problemstillinger som er lite belyst i denne saksfremstillingen.

Tvedestrand kommune hadde en omorganiseringsprosess på oppvekstområdet i perioden høsten 2013 til vinteren 2014. Dette var med bakgrunn i et ønske om en mer lik organisasjonslinje av skolene i kommunen. I arbeidsgruppen som la frem forslag til omorganiseringen, var det uenighet om rektors rolle, blant annet om man skulle ha en felles leder for alle skolene. Det ble skrevet referater fra møtene i arbeidsgruppa, og disse ble lagt frem for politikerne. Etter ansettelsen av enhetsleder på oppvekstområdet ble det sendt ut et

brev til alle rektorene med informasjon om inndragelse av delegasjon. Strukturen var da at rådmann delegerte til enhetsleder, og enhetsleder delegerte videre. Enhetsleder fikk da fullt personalansvar over rektorene, i tillegg til faste ansettelser og enkeltvedtak som sitt saksområde. I følge rektor var det i arbeidsgruppa snakket om ansettelsesmyndighet, men ikke at rektorene skulle miste muligheten til å fatte vedtak om spesialundervisning eller særskilt norskundervisning.

I følge rådmann kunne rektor fremdeles ansette midlertidige stillinger. Etter samtalen revisjonen har hatt med rektor, fremstår det som uklart for rektor om han kunne gjennomføre midlertidige ansettelser. Rådmann og assisterende rådmann mener at rektor hadde mulighet til dette, rektor hevder at denne muligheten ble innstrammet høsten 2014.

Saksfremstillingen inneholder en tilrettevisning rektor fikk på bakgrunn av anvisning av studieavgift. I møte med revisjonen informerer rektor og hans advokat om at de er kritiske til formen på denne tilrettevisningen, og at de informerte kommunen, da tilrettevisningen ble gitt, at de ønsket muligheten til å legge frem sine synspunkter om tilrettevisningen skulle bli brukt mot rektor i fremtiden. Revisjonen stiller spørsmålsteget ved relevansen av denne irettesettelsen i denne saken, og vil uansett hevde at når denne skulle legges frem for administrasjonsutvalget, burde rektor fått mulighet til å komme med sine synspunkter på dette.

I sitt saksfremlegg anbefaler rådmannen oppsigelse, og det er ikke lagt opp til alternativer til dette. I følge reglementet for politiske saker i Tvedestrand kommune skal "kurante og forvaltningsmessige saker" legges frem med innstilling.

Når det gjelder administrasjonsutvalgets behandling av oppsigelsessaker, får revisjonen opplyst at det forekommer relativt få slike i administrasjonsutvalget. Dette er således en sjelden sak for utvalget. Saken gjelder en oppsigelse av en rektor, noe som vil få store konsekvenser for vedkommende. Saken er også omfattende og kompleks, med en rekke dokumenter vedlagt saken, som daterer seg tilbake fra høsten 2013.

I Tvedestrands interne rutinebeskrivelser for saksfremlegg, står det beskrevet at alternative vedtak skal legges frem ved saker av prinsipiell art. Basert på denne sakens kompleksitet og sjeldenhet, vil revisjonen argumentere for at en slik sak som dette er av "prinsipiell art". Det er vår forståelse av Tvedestrands rutiner for politiske saksfremlegg at det burde vært lagt frem med alternativer til vedtak. Revisjonen mener derfor at rådmann med fordel kunne presentert flere alternativer til løsninger i sin saksfremstilling.

4.3 KVALITETEN PÅ INFORMASJONEN I SAKSFREMSTILLINGEN

Saksfremstillingen beskriver bakgrunnen for saken som manglende oppfølging av spesialundervisning ved Tvedestrand skole. Informasjon som omhandler stillingshjemler og budsjett er tatt med i flere av saksfremstillingens vedlegg, som rådmannens rapport, rektors tilsvarende på denne, og rektors egen oversikt over tildelte timer spesialundervisning ved Tvedestrand skole.

Rådmannens rapport ble utarbeidet for å innhente opplysninger vedrørende Tvedestrand skoles ressursituasjon tilknyttet spesialundervisning. Rådmannens rapport hevder at det i forbindelse med kvalitetssikring av faktadelen i rapporten har vært møter i november 2014 mellom rådmann, assisterende rådmann og rektor, i tillegg til enhetsleder. Assisterende rådmann har også hatt møte med konsulent ved enhetsleders kontor.

I følge rapporten besluttet rådmann at det skulle innhentes informasjon om spesialundervisningen og ressursituasjonen ved skolen. Dette skulle leveres av rektor innen november 2014. Her skulle rektor også redegjøre for bruk av de 2 årsverkene som fremkom som ledige innenfor budsjetttrammene i august 2014.

En oversikt fra rektor over tildelte timer spesialundervisning ved Tvedestrand skole og Parkveien pr. 31. oktober 2014 er vedlagt rapporten. Det kommer frem i rektors beskrivelse av prioriteringene på skolen at han mener de har jobbet med organiseringen siden budsjettet ble vedtatt i 2013, og at de per 11. juni 2014 lå under vedtatt bemanningsramme. Det kommer også frem at skolen i oktober 2014 jobber med å få på plass to nye stillinger på skolen. Rektor informerer at de i tillegg må ha en midlertidig liten stilling fra januar 2015.

I referatet etter drøftingsmøtet kommer det frem at det var enighet mellom rektor og administrasjonen om at det ved skolestart 2014 manglet 2 årsverk i forhold til vedtatt budsjett. Ut i fra dokumentasjonen blir det i oktober opprettet flere midlertidige stillinger, før de to planlagte faste stillingene skulle være på plass. I samtaler med rådmann og assisterende rådmann forteller de at de først i perioden 16. mai til 22. august 2014 får beskjed om manglende ansettelser, og at enhetsleder ansatte etter hvert som man fikk beskjed. I følge assisterende rådmann ble 2,2 årsverk godkjent i oktober. Assisterende rådmann forteller at det her strides om man skulle reagert raskere ved å tilsette.

I revisjonens gjennomgang av dokumentasjon på forholdet mellom stillingshjemlene og besatte stillinger ved Tvedestrand skole for den aktuelle perioden, har vi blitt forelagt både tall fra rektor og tall fra rådmann. Vi har også fått en utskrevet oversikt fra lønnsystemet i Tvedestrand skole. Etter gjennomgang av dokumentene, og i samtaler med de enkelte parter, kommer det frem at tallene gir forskjellige bilder av bemanningssituasjonen ved Tvedestrand skole. Utskriften fra lønnsystemet gir et tredje perspektiv på stillingshjemlene ved skolen denne perioden. I samtalene revisjonen har hatt, kommer det frem en uenighet mellom partene om hvilke stillingshjemler som var besatt på gjeldende tidspunkt, og hvilke stillinger som var blitt erstattet. Enhetsleder presiserer i samtale med revisjonen at det er rektors ansvar å ha den overordnede oversikten over de ansatte ved skolen.

REVISJONEN MENER

I en forsvarlig utredet saksfremstilling vil det være et krav til at de opplysningene som legges frem, er korrekte. Eventuelle uklarheter skal opplyses om.

I et overordnet perspektiv vil revisjonen konkludere med at opplysningene som kommer frem i saksfremstillingen i all hovedsak er korrekte, og sådan med tilstrekkelig kvalitet. Likevel viser vår gjennomgang av dokumentasjon og informasjon at det hersker tvil om hvilke tall som er korrekte knyttet til bemanning og stillingshjemlene ved Tvedestrand skole. Revisjonen stiller spørsmålsteget vedrørende dokumentasjon omkring bemanningen ved Tvedestrand skole. Revisjonens gjennomgang av dokumentasjon og informasjon knyttet til denne problemstillingen gir ikke noe klarere bilde av hvilke tall som er korrekte. I vår gjennomgang av saken kom det frem en tydelig uenighet om hvilke stillingshjemler som var besatt. Revisjonen har nok informasjon til å si at ingen av partene kan dokumentere en riktig oversikt, og de har ikke benyttet en tilstrekkelig pålitelig rapporteringskilde for å få en oversikt over de riktige tallene. Oversikten fra lønnsystemet gir revisjonen et tredje mulig perspektiv på det gitte tidspunkt. Revisjonen mener tallene fra lønnsystemet vil være den mest solide kilde når det gjelder å få et bilde av hvor mange som jobber ved skolen til enhver tid.

Denne uenigheten mellom partene førte også til at heller ikke de nye ansettelsene skjedde med en overordnet kontroll, og det er også uenigheter tilknyttet de nye ansettelsene. Ansettelsesprotokollene underbygger dette. Hvilke stillinger som er vikariater, midlertidige og faste, fremstår som svært utydelig. Det var ikke enighet mellom partene om hvilke stillingshjemler som ble besatt, eller hvem som erstattet hvilke personer. Problemene rundt stillingshjemlene var en viktig del av saksfremstillingen, og der er derfor sentralt i saken at det som legges frem er korrekt. Enhetsleder presiserer at det er rektors ansvar å rapportere korrekte opplysninger. Revisjonen mener at det er rådmannens ansvar at korrekt informasjon blir lagt frem i en saksfremstilling, og om det er usikkerhet tilknyttet oppgitt informasjon, skal dette være opplyst. Dette har ikke blitt tilstrekkelig ivaretatt.

5. HOVEDKONKLUSJON

Revisjonen har fått i oppgave å vurdere saksfremstillingen, og vi tar ikke stilling til hvorvidt den oppgitte oppsigelsesgrunnen er saklig eller ikke.

Revisjonen konkluderer med at saksfremstillingen i et overordnet perspektiv gir en tilstrekkelig mengde informasjon for at administrasjonsutvalget skal kunne være i stand til å gjøre et rasjonelt vedtak. Hovedgrunnen til dette er at vi vil argumentere for at det foreligger tilstrekkelig dokumentasjon til å vurdere i hvilken grad rektor ved Tvedestrand skole har ivaretatt opplæringslovens krav i forhold til spesialundervisning sett i forhold til det ansvaret han har i henhold til delegasjonsreglementet. Og det er jo nettopp dette som har blitt oppgitt som oppsigelsesgrunnen. Vi kan ikke se at det foreligger et behov for ytterligere informasjon for å avgjøre om rektor har ivaretatt spesialundervisningen på en akseptabel måte. Allikevel vil revisjonen påpeke at Tvedestrand kommunes reglement for politiske organer sier at "kurante og forvaltningsmessige saker skal legges frem med innstilling. Mer prinsipielle saker legges normalt fram med flere alternativer klarlagt og formulert i i fremlegg til vedtak". Med utgangspunkt i denne sakens kompleksitet og sjeldenhet stiller revisjonen spørsmålsteget ved

om ikke dette er en sak av mer prinsipiell karakter, og at rådmannen derfor med fordel kunne ha presentert saken med flere alternative forslag og løsninger.

Når det gjelder bakgrunnsinformasjonen i saken, som rektor anser som vesentlige forklaringsvariabler på den manglende spesialundervisningen, har revisjonen kommentarer knyttet til både saksfremstillingens kvalitet og kvantitet. For det første anser revisjonen informasjon om tilrettevisning knyttet til anvisningsproblematikk som en ikke vesentlig del av denne saksfremstillingen, da vi ikke kan se at det på noen måte er tilknyttet selve oppsigelsesgrunnen.

For det andre er det mellom rådmannens fremstilling og rektors dokumentasjon uenighet om stillingshjemlene ved skolen. Både når det gjelder hvilke stillinger som er besatt til en hver tid, hva som er behovet frem i tid i sammenheng med budsjettvedtaket, og hva slags stillinger som kan lyses ut. Revisjonen konkluderer med at ingen av partene kan dokumentere helt korrekt informasjon tilknyttet disse problemstillingene, da dokumentasjon fra lønnsystemet i tillegg viser et tredje perspektiv på dette. Det er rådmannens ansvar å ha kontroll over at de riktige tallene blir presentert i et saksfremlegg, og at man ved usikkerhet om informasjonens validitet bør opplyse om dette.

For det tredje grunner også denne saken i en uenighet mellom rektor og overordnede. Uenigheten innebærer særlig problemstillinger knyttet til rollefordeling, ansvarsfordelig, generell kommunikasjon, og manglende dokumentasjon av møtevirksomhet. Dette henger etter vår oppfatning sammen med at det i en oppsigelsessak er vanlig å fokusere på å informere om hvilke alternative løsninger som har blitt forsøkt utprøvd fra arbeidsgivers side før saken går til oppsigelse. Disse problemstillingene er generelt lite belyst i saksfremstillingen.

Camilla Eriksrud



Forvaltningsrevisor

Kristian Fjellheim Bakke



Oppdragsansvarlig

RÅDMANNENS KOMMENTAR

Rådmannen har følgende kommentarer til utkast til revisjonsrapport:

Rådmannen er tilfreds med rapportens hovedkonklusjon, men har noen kommentarer:

Rådmannen synes det er underlig at kommunens advokat ikke er intervjuet når motpartens advokat tydeligvis har fått anledning til å uttale seg. Rådmannen er uenig i revisjonens tolkning av kommunens politiske reglement dit hen at man skal fremme alternative forslag i en oppsigelsessak.

Jfr. side 10 i rapporten om at det ikke er dokumentert at rektor har fått skissert alternative løsninger. Viser her til referat fra dialogmøte den 07.05.14 (punktet om rektors behov for hjelp), der rektor fikk tilbud om å lede en mindre skole (aktuell skole var Holt).

I samme referat fremkommer det at rådmannen la opp til bruk av ekstern veiledning, og hvor alle rektorene og enhetsleder hadde en samling i mai 2014. Her var også ansvarsdeling, rolleavklaring m.m. tema.

Delegasjonen fra rådmannen til enhetsleder og fra enhetsleder til rektorene høsten 2014 viser tydelig hvilke roller og ansvar rektorene og enhetslederen har. Dette er dokumentert med brev av 18.09.14 og 13.10.14.

Når det gjelder ressursituasjonen er hovedpoenget her at rektor vinteren/våren 2014 hevdet at vedtatt årsverksverksramme ikke var tilstrekkelig til å gi forsvarlig undervisning, mens hans egen dokumentasjon høsten 2014 viser at samme årsverksramme var tilstrekkelig til å gi forsvarlig undervisning ved skolestart høsten 2014, men at det manglet ansettelse i 2 årsverk.

Tvedestrand 21.8.15

Pål Frydenberg

LITTERATUR

- Holme og Solvang (1998), *Metodevalg og metodebruk*. Tano AS
Bernt og Overå (2011) *Kommuneloven med kommentarer* (5.utgave). Kommuneforlaget.
Eckhoff og Smith (2006) *Forvaltningsrett* (8.utgave). Universitetsforlaget.
Graver (1996) *Materiell forvaltningsrett: med særlig vekt på grunnprinsippene*. Universitetsforlaget.
Lilleholt (2004) *Knophs oversikt over Norges rett* (12.utgave). Universitetsforlaget.
Jakhelln (2007) *Oversikt over arbeidsretten* (4.utgave). Cappelen Damm.

LOV-1992-09-25-107 Lov om kommuner og fylkeskommuner (Kommuneloven).

LOV-1998-07-17-61 Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova).

LOV-1967-02-10 Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).

LOV-2005-06-17-62 Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv.

Ot.prp.nr 42 (1991-92) *Om lov og kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)*.

Ot.prp. nr.3 (1976-77) *Om lov om endringer i lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker.*

Forbruker og administrasjonsdepartementet: NOU 1989:5, *En bedre organisert stat*. 17.3.1989

Kunnskapsdepartementet: NOU 1990:13, *Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner*, 21.6.1990

Tolkningsuttalelse Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 18.3.2014, hentet mai 2015:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Sporsmal-om-kommunestyrets-vedtakskompetanse-/id753256/>

Lovlighetsklage fra Fylkesmannen i Østfold til Sarpsborg kommune, 04.11.2013, hentet mai 2015:

<http://www.sarpsborg.com/Documents/Politikk/Fylkesmannens%20vedtak.pdf>

Reglement for politiske organer i Tvedestrand kommune, revidert 2011, hentet mai 2015:

<http://www.tvedestrand.kommune.no/Handlers/fh.aspx?Mid1=112&FilId=2753>