

Anmälan mot förvaltningschef inom skol- och barnomsorgs- förvaltningen i Växjö kommun; ifrågasatt kränkning av anställdas yttrandefrihet

Beslutet i korthet: JO riktar viss kritik mot en tidigare förvaltningschef för hans hantering av protester mot att skol- och barnomsorgsnämnden i Växjö kommun beslutat att konkurrensutsätta städverksamheten inom förvaltningen.

I beslutet konstateras att utredningen i ärendet inte ger stöd för att det fanns någon avsikt att inskränka yttrandefriheten för de anställda. Förvaltningschefens agerande ledde emellertid till att det kom att spridas ett otydligt budskap rörande myndighetens syn på de anställdas rätt att ge uttryck för sina åsikter. Hanteringen av den aktuella frågan anses därför inte helt tillfredsställande.

Anmälan

AA uppgav i en anmälan till JO att den dåvarande förvaltningschefen vid skol- och barnomsorgsförvaltningen i Växjö kommun hade kränkt de anställdas yttrandefrihet. Han anförde följande. I samband med att skol- och barnomsorgsnämnden beslutade att privatisera städverksamheten inom förvaltningen genomförde Kommunal sektion 12 en insamling av namn på protestlistor mot åtgärden. Detta föranledde förvaltningschefen, BB, att sända ut ett e-postmeddelande till förvaltningens arbetsplatser med anvisningar om hur listorna skulle hanteras. I e-postmeddelandet anförde han bl.a. att det var viktigt att de som skrev på listorna "själv funderar på sitt uppdrag". Detta har av många uppfattats som ett hot om repressalier. BB har därmed försökt hindra de anställda från att uttrycka sina åsikter i det aktuella ärendet.

Till anmälan hade fogats bl.a. en utskrift av vissa e-postmeddelanden. Av utskriften framgick att BB den 27 maj 2011 hade skickat följande e-postmeddelande till en nämnd- och förvaltningssekreterare.

Hantering av protestlistor från Kommunal

Enligt uppgift har Kommunal placerat ut protestlistor mot den beslutade konkurrensutsättningen på personalrum på förvaltningens enheter.

Efter samråd med kommunens personalchef har jag bestämt följande hantering av dessa listor.

Det enda stället som listorna får förekomma på är den fackliga organisationens anslagstavla. Det får inte heller förekomma någon otillbörlig påverkan på människor för att få underskrifter.

Det är viktigt att de som skriver på listorna själv funderar på sitt uppdrag.

PS Jag kommer att informera Kommunal sektion 12 om beslutet.

Av de ingivna handlingarna framgick vidare att BB samma dag hade vidarebefordrat meddelandet till e-postmottagaren "Kommunal sekt 12" tillsammans med en upplysning om att informationen "kommer att publiceras idag på vårt intranät".

Utredning

Skol- och barnomsorgsnämnden anmodades att göra en utredning och yttra sig över vad som anfördes i anmälan. I remissvaret anförde nämnden följande.

Bakgrund

Skol- och barnomsorgsnämnden fattade, 2011-05-18, ett beslut om att konkurrensutsätta all lokalvård inom förvaltningen med några få enheter som undantag. Skol- och barnomsorgsförvaltningen har ca 65 förskoleenheter och 43 skolenheter som tillsammans använder ca 183 000 kvadratmeter lokalyta. 26 förskolechefer och 46 rektorer ansvarar för verksamheten som består av ca 4 000 förskolebarn mellan 1-5 år och ca 9 000 skolbarn mellan 6-15 år. Tillsammans finns det ca 2 300 medarbetare inom förvaltningen.

Händelseförlopp

Skol- och barnomsorgsförvaltningen har som målsättning att alltid skapa forum för delaktighet och insyn. Därför startade nämndens sammanträde, 2011-05-18, med en öppen halvtimme där elev- och personalrepresentanter från förvaltningens förskolor och skolor gavs möjlighet att ställa frågor till nämndens ledamöter och framföra sina protester inför att beslutet om konkurrensutsättning skulle tas upp. Nämnden fattade därefter beslut om att konkurrensutsätta lokalvården. Beslutet fick mycket uppmärksamhet i de lokala massmedierna. Beslutet skapade också mycket oro i verksamheten och det sattes igång protestaktioner såsom namnlistor både internt inom förvaltningen och externt i kommunen.

2011-05-26 och 2011-06-01 fanns konkurrensutsättningen på dagordningen i förvaltningens samverkansgrupp med de fackliga organisationerna. Tillsammans fördes diskussioner och många konsekvenser av beslutet lyftes. Även en första kartläggning av vad som måste göras med omedelbar start efter semestern genomfördes.

2011-05-27 informerade förvaltningschef och verksamhetschef alla rektorer om nämndens beslut om att konkurrensutsätta lokalvården. Dialog fördes om krav, förväntningar och villkor för genomförandet av beslutet. Vid denna tidpunkt kom frågan upp om hur man skulle hantera och bemöta de protestlistor som Kommunal sekt. 12 hade lagt ut på enheterna. Någon rektor kände press från sin personal om att skriva på och det framkom då önskemål från rektorerna att förvaltningschefen skulle ge ett förtydligande om hur de skulle hantera protestlistorna på ett korrekt sätt. Förvaltningschefen lovade återkomma till rektorerna efter att ha diskuterat frågan med kommunens personalchef. Samma dag skickades ett förtydligande ut till rektorerna på förvaltningens InSida "rektors sida". "Rektors sida" är en del av Insidan som bara kan nås av rektorerna. Någon rektor skrev ut beskedet från förvaltningschefen och lämnade ut det som information till all personal på sin enhet utan att beskriva att informationen endast var riktad till rektorerna.

Avslutning

Det är viktigt att notera att informationen bara var riktad till rektorerna och skriven efter önskemål om ett förtydligande om hur man som chef borde förhålla sig i en uppkommen situation.

Även rektorer har givetvis rätt att utöva sin yttrandefrihet och framföra kritik. Men som chef kan det vara svårt att framföra sina egna privata åsikter utan att det uppfattas som ett uttryck för arbetsplatsens eller förvaltningens ståndpunkt. Som chef bör man därför inför de anställda klargöra vilken som är den privata åsikten och vilken som är förvaltningens åsikt. Samtidigt ska man tydligt understryka de anställdas rätt att framföra sina åsikter.

Avsikten med skrivningen var aldrig att hindra någon, varken rektor eller annan anställd, från att framföra sina åsikter i den aktuella frågan. Avsikten var istället att i ljuset av den diskussion som varit tidigare i rektorsgruppen påminna rektorerna om att de i egenskap av chefer framöver skulle kunna bli tvungna att verkställa det beslut som politikerna fattat oavsett egen uppfattning.

Eftersom informationen olyckligt nog kom fler medarbetare till del, som inte är chefer, kan man ta lärdom att ett annat ordval hade varit önskvärt i sista meningen, *”Det är viktigt att de som skriver på listorna själv funderar på sitt uppdrag”*. Med *”de”* avsågs rektorerna och det borde ha varit klart uttalat för att undvika missförstånd.

Det framgick av nämndprotokollet att BB inte längre var förvaltningschef. Innan han slutade sin anställning i kommunen hade han emellertid yttrat sig angående JO-anmälan i en skrivelse av följande lydelse (åberopade bilagor har här uteslutits).

Bakgrund

Här kommer en beskrivning av händelseförloppet som ledde fram till en JO-anmälan mot undertecknad.

Skol- och barnomsorgsnämnden i Växjö kommun tog beslut, den 18 maj 2011, om att konkurrensutsätta i stort sett all lokalvård inom nämndens ansvarsområde. Beslutet medförde en del oro på arbetsplatserna framför allt hos den berörda personalen. I en sådan situation är chefen på enheten en mycket viktig person. Eftersom det kom mycket frågor från rektorerna beslöt vi att använda delar av rektorsmötet den 27 maj till diskussion om konkurrensutsättningen.

Rektorsträffen den 27 maj

Vid denna träff fördes diskussioner om rektors roll i den fortsatta processen. Med anledning av frågeställningar fördes om rektors uppdrag i relation till politiska beslut etc. Vid denna träff framförde rektorer att det på många enheter lagts ut listor för att väcka opinion mot beslutet. Det hade också förekommit att personal känt sig tvingad att skriva på, dvs. otillbörlig påverkan. Rektorerna ville därför få besked om vad som gällde för dessa listor. Eftersom jag inte hade klart besked lovade jag att återkomma till rektorerna.

Informationen

Efter att ha konsulterat kommunens personalchef angående listorna skrev jag ner informationen, se bilaga. Den publicerades på intranet, men mycket medvetet på det ställe vi benämner *”Rektors sida”*, dvs. den plats där vi publicerar information avsedd enbart för rektor. Samtidigt som den publicerades informerades Kommunal sekt 12, eftersom det var den fackliga organisationen som ansvarade för listorna. Av bifogad mail framgår att de inte hade några synpunkter vid detta tillfälle. Förutom informationen om listornas hantering var det övriga enbart en kort sammanfattning av vad som framkommit under diskussionen på förmiddagen relaterat till rektors roll. Den formuleringen som handlade om uppdraget var en konsekvens av de frågor

och det samtal som hade genomförts på förmiddagen och kan självklart missförstås av någon som inte deltagit i diskussionen.

Avslutning

Det som står i anmälan till JO, att informationen delgavs all personal i förvaltningen är därför helt felaktigt. Den måste ha gjorts tillgänglig för andra än rektorer av någon annan än undertecknad vilket i så fall var olyckligt. Informationen var som framgår ovan ett resultat av en diskussion med rektorerna med ett förtydligande av hur listorna lämpligen skulle hanteras. Det är viktigt att påpeka att vare sig under diskussionen med rektorerna eller i informationsbrevet har någon förbjudits att redovisa sin åsikt.

AA kommenterade remissvaret.

Rättsliga utgångspunkter

I 2 kap. 1 § regeringsformen föreskrivs att var och en gentemot det allmänna är tillförsäkrad yttrandefrihet, dvs. frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Yttrandefriheten får begränsas endast i den utsträckning och på det sätt som framgår av föreskrifterna i 2 kap. 20, 21 och 23 §§ regeringsformen. Någon sådan begränsning är dock inte aktuell i detta fall.

Lagregleringen om yttrandefrihet ger offentligt anställda samma skydd som alla andra medborgare. En offentligt anställd kan således fritt ge uttryck för sin uppfattning, även rörande den egna myndighetens verksamhet, om inte tystnadsplikt gäller för uppgifterna. Reglerna till skydd för yttrandefriheten fritar dock inte den anställda från skyldigheten att lojalt rätta sig efter arbetsgivarens beslut och direktiv angående hur verksamheten ska bedrivas.

Det skydd för yttrandefriheten som regeringsformen anger är ett skydd gentemot ”det allmänna”. Skyddet innebär att en myndighet inte får ingripa vare sig formellt eller informellt mot en anställd vid myndigheten för att han eller hon använt sig av sin grundlagsskyddade rätt att ge uttryck för sin uppfattning. En myndighet får inte heller försöka motarbeta att den anställda använder sig av sina rättigheter eller, genom generella uttalanden eller kritik i enskilda fall, försöka påverka arbetstagaren i fråga om det sätt på vilket denne utnyttjar sin yttrandefrihet.

Bedömning

Av utredningen framgår bl.a. följande.

Skol- och barnomsorgsnämnden beslutade den 18 maj 2011 att konkurrensutsätta i princip all lokalvård inom förvaltningen. I samband med att beslutet fattades genomförde Svenska Kommunalarbetareförbundet (Kommunal sektion 12) en insamling av namn på protestlistor.

AA har i anmälan gjort gällande att dåvarande förvaltningschefen kränkt anställdas yttrandefrihet genom att i ett e-brev den 27 maj 2011 till ”förvaltningens arbetsplatser” uttrycka att det var viktigt att de som skrev på protestlistorna ”själv funderar på sitt uppdrag”.

Nämnden har uppgett bl.a. följande. E-brevet skickades bara till rektorerna. Någon rektor lämnade dock ut det till all personal på sin enhet, utan att informera om att det bara var riktat till rektorerna. Bakgrunden till e-brevet var att rektorerna, vid ett möte den 27 maj 2011, önskat ett förtydligande vad gällde frågan hur de som chefer borde förhålla sig i den uppkomna situationen. Någon rektor kände press från personalen att skriva på protestlistan. Syftet med det aktuella avsnittet i e-brevet var att påminna rektorerna om att de oavsett egen åsikt skulle bli tvungna att verkställa beslutet.

Jag finner inte anledning att ifrågasätta nämndens uppgifter utan utgår från den redovisning som lämnats av myndigheten. Som jag uppfattat saken var avsikten med formuleringen om att ”fundera på sitt uppdrag” att få fram budskapet att rektorerna, i egenskap av chefer, hade att förhålla sig till hur deras förutsättningar att framöver verkställa det fattade beslutet skulle kunna påverkas av att de skrev på en protestlista. Utredningen ger alltså inte stöd för påståendet att förvaltningschefen försökt att inskränka någon tjänstemans yttrandefrihet. Formuleringen var dock oklar och kunde, i vart fall utanför rektorskretsen, ge intryck av ett antytt hot om repressalier. Dessutom synes det tveksamt om e-brevet gav rektorerna den vägledning som de efterfrågat.

Jag vill även uppehålla mig vid följande. I remissvaren har framhållits att informationen i e-brevet riktade sig endast till rektorerna. Det har dock framkommit att förvaltningschefen även skickade e-brevet till den lokala fackliga organisationen, med upplysning om att informationen skulle publiceras på det s.k. intranätet. Det lämnades härvid inte någon upplysning om att e-brevet riktade sig endast till rektorerna. E-brevet innehöll för övrigt också handlingsdirektiv som synes syfta på handlande från även annan personal än rektorerna, nämligen att det inte fick förekomma ”någon otillbörlig påverkan på människor för att få underskrifter”. Mot den angivna bakgrunden har jag förståelse för om den fackliga organisationen eller andra personer utanför rektorskretsen som tagit del av e-brevet uppfattat detta på det sätt som AA gjort.

Sammanfattningsvis kan följande konstateras. Utredningen ger inte stöd för att det fanns någon avsikt att inskränka yttrandefriheten för rektorerna eller andra tjänstemän. Förvaltningschefens agerande ledde emellertid till att det kom att spridas ett otydligt budskap rörande myndighetens syn på de anställdas rätt att ge uttryck för sina åsikter. Hanteringen av den aktuella frågan är därför inte helt tillfredsställande.

Ärendet avslutas med den kritik som ligger i det anförda.