

Ansettelse av klinisk ernæringsfysiolog

26.3.2020 (2019/4398)

Klageren søkte på et vikariat som klinisk ernæringsfysiolog i et helseforetak. Hun ble ikke innkalt til intervju, selv om hun fremsto formelt kvalifisert. Foretaket ansatte en nyutdannet person som tidligere hadde hatt et praksisopphold ved foretakets sykehus. I klagen til ombudsmannen skrev klageren at hun var overrasket over å ikke bli innkalt til intervju. Hun stilte seg videre tvilende til om ansettelsen var i tråd med kvalifikasjonsprinsippet.

Ombudsmannen er kommet til at helseforetakets ansettelse og saksbehandling på flere punkter er i strid med de kravene som følger av ulovfestet rett. Foretaket har brutt kvalifikasjonsprinsippet ved å ansette en person som ikke oppfylte et av kravene i utlysningsteksten. Foretaket har også brutt plikten til å opplyse saken ved å ikke avholde intervjuer med aktuelle søkere. Videre har foretaket ikke overholdt kravet til skriftlighet i ansettelsessaker. Ombudsmannen ber foretaket merke seg de forholdene som er påpekt i uttalelsen, og innrette saksbehandlingen ved fremtidige ansettelser i tråd med dette.

Sakens bakgrunn

X HF lyste høsten 2019 ut et vikariat som klinisk ernæringsfysiolog i 100 % stilling. Vikariatet hadde en varighet på ca. 13 måneder. Et av kvalifikasjonskravene i utlysningsteksten var «[k]linisk arbeidserfaring og bred kompetanse innen fagfeltet klinisk ernæring».

Det var 19 søkere til stillingen. Helseforetaket innkalte to av søkerne til intervju. Begge de innkalte var nyutdannede kliniske ernæringsfysiologer som under studiet hadde hatt praksisopphold ved foretakets sykehus. En av disse ble ansatt i vikariatet.

En av søkerne som ikke ble innkalt til intervju, A, klaget til ombudsmannen. Klageren skrev at hennes inntrykk var at foretaket hadde ansatt en nyutdannet klinisk ernæringsfysiolog. Klageren hadde flere års relevant arbeidserfaring, og var derfor overrasket over at hun selv ikke hadde blitt innkalt til intervju. Hun stilte seg videre tvilende til om ansettelsen var i tråd med kvalifikasjonsprinsippet.

Våre undersøkelser

Vi innhentet sakens dokumenter fra helseforetaket. Sammen med saksdokumentene sendte foretaket uoppfordret en redegjørelse for ansettelsesprosessen. Etter en gjennomgang av saksdokumentene og redegjørelsen, besluttet vi å undersøke saken nærmere.

I undersøkelsen spurte vi foretaket om det mente at personen som var ansatt oppfylte kravene i utlysningsteksten, og ba om en sammenliknende kvalifikasjonsvurdering av klageren og den ansatte. Vi stilte også flere spørsmål om foretakets plikt til å opplyse saken, samt kravet til skriftlighet i ansettelsessaker.

Foretakets svar på undersøkelsen fremgår nedenfor.

Ombudsmannens syn på saken

1. Kravene i utlysningsteksten – kvalifikasjonsprinsippet

Ved ansettelse i det offentlige skal kvalifikasjonsprinsippet følges. Prinsippet gjelder på ulovfestet grunnlag ved ansettelse i helseforetak. For statlige stillinger er prinsippet lovfestet i statsansatteloven § 3 og formulert slik:

«(1) Den best kvalifiserte søkeren skal ansettes eller utnevnes i ledig stilling eller embete, med mindre det er gjort unntak i lov eller forskrift.

(2) Ved vurderingen av hvem som er best kvalifisert, skal det legges vekt på utdanning, erfaring og personlig egnethet, sammenholdt med kvalifikasjonskravene som er fastsatt i utlysningen.»

Kvalifikasjonsprinsippet forutsetter at det foretas en helhetlig vurdering av søkerens kvalifikasjoner. Vurderingen skal gjøres med utgangspunkt i de krav og ønsker som er angitt utlysningsteksten.

I denne saken var et av kravene i utlysningsteksten «[k]linisk arbeidserfaring og bred kompetanse innen fagfeltet klinisk ernæring». Personen helseforetaket ansatte var en nyutdannet klinisk ernæringsfysiolog. Ved siden av studiet hadde hun hatt arbeid som ga relevant erfaring for stillingen. På ombudsmannens spørsmål om foretaket anså at den ansatte oppfylte utlysningstekstens krav, svarte foretaket noe tvetydig. Foretaket skrev blant annet følgende:

«Foretaket anser at den ansatte tilfredsstillte kvalifikasjonskravene da hun har klinisk praksis fra studietiden. Imidlertid har den ansatte bare delvis 'bred kompetanse innen fagfeltet klinisk ernæring'. Denne kompetansen anses å være tilstrekkelig for denne stillingen.»

Ombudsmannen understreker at selv om utlysningstekstens krav er formulert ved bruk av det skjønnspregede ordet «bred», må kravet like fullt være oppfylt for at ansettelsen skal være i tråd med kvalifikasjonsprinsippet. Ansettelsen vil stride mot kvalifikasjonsprinsippet dersom den ansatte kun delvis oppfyller kravet.

Kravet til «[k]linisk arbeidserfaring og bred kompetanse innen fagfeltet klinisk ernæring» må forstås slik at søkerne måtte ha relevant og variert arbeidserfaring av et visst omfang for å være kvalifisert for stillingen. Dersom foretaket vurderte innholdet i stillingen slik at det også var aktuelt å ansette nyutdannede, burde dette fremgått av utlysningsteksten. Slik utlysningen faktisk var formulert, tilsa den at dette var en stilling nyutdannede vanskelig kunne være kvalifisert for å søke.

Ombudsmannen mener personen foretaket ansatte ikke hadde en slik kompetanse som utlysningsteksten krever. Den ansatte hadde riktignok gjennomført praksis og arbeidet ved siden av studiet, men ombudsmannen kan ikke se at dette har gitt henne en tilstrekkelig og variert erfaring som oppfylte kravet om «bred kompetanse innen fagfeltet klinisk ernæring». Ombudsmannen er følgelig kommet til at ansettelsen var i strid med kvalifikasjonsprinsippet.

Den som er ansatt i stillingen har ikke vært part i saken her, og ombudsmannens uttalelse får ingen konsekvenser for ansettelsesforholdet.

2. Innkalling til intervju – plikten til å opplyse saken

Forvaltningsloven gjelder for helseforetakenes virksomhet, men det er kun lovens kapittel 2 og 3 som kommer til anvendelse i saker om ansettelse, jf. helseforetaksloven § 5 første ledd. Dette innebærer at bestemmelsen om utredningsplikt i forvaltningsloven § 17 ikke gjelder ved ansettelser i helseforetak.

Det ulovfestede kvalifikasjonsprinsippet krever likevel at helseforetak innretter saksbehandlingen i ansettelsessaker slik at avgjørelser blir truffet på et tilstrekkelig og forsvarlig grunnlag. Med mindre søkeres kvalifikasjoner er tilstrekkelig opplyst, vil helseforetakene vanskelig kunne sikre at den best kvalifiserte søkeren faktisk blir ansatt.

Intervjuer er et av virkemidlene som kan bidra til å opplyse en ansettelsessak. Ofte vil gjennomføring av intervjuer være en forutsetning for å sikre at saken blir tilstrekkelig opplyst. Samtidig foreligger det ikke en plikt til å intervjuer samtlige kvalifiserte søkere. Det er tilstrekkelig å foreta en foreløpig vurdering av søkeres kvalifikasjoner, og innkalle et rimelig antall av dem som fremstår best kvalifisert. Den foreløpige kvalifikasjonsvurderingen må normalt bygge på en vurdering av søknad og CV opp mot kvalifikasjonskravene i utlysningsteksten.

I denne saken avholdt helseforetaket intervjuer med to av 19 søkere. De to som ble intervjuet hadde begge hatt fire ukers praksisopphold ved foretakets sykehus. Foretaket opplyste i svaret på ombudsmannens undersøkelse at det ved utvelgelsen av søkere til intervju «til dels» hadde lagt vekt på andre kriterier og momenter enn kravene i utlysningsteksten. Ombudsmannen forstår foretakets svar slik at det i den foreløpige kvalifikasjonsvurderingen la større vekt på om søkerne hadde kjennskap til foretakets sykehus enn hva utlysningsteksten tilsier. Foretaket viste som begrunnelse til at de to intervjuede ville kunne sette seg raskt inn i arbeidsoppgavene fordi de var kjent med foretakets sykehus fra praksisoppholdene. Dette var viktig i et vikariat med ca. 13 måneders varighet. Samtidig la foretaket mindre vekt på utlysningstekstens krav til «bred kompetanse innen fagfeltet klinisk ernæring». I svaret erkjente foretaket at det burde avholdt intervjuer med flere søkere. Foretaket skrev at klageren var en av søkerne som burde vært intervjuet ettersom hun «objektivt sett er bedre kvalifisert» enn de to som ble innkalt, og beklaget at dette ikke hadde skjedd.

På ombudsmannens spørsmål om foretaket mente at saken var tilstrekkelig opplyst, gjentok foretaket at flere søkere burde vært innkalt til intervju. Foretaket skrev også at de

to personene som ble intervjuet var gode og kvalifiserte kandidater, og at foretaket var fornøyd med personen som ble ansatt.

Ombudsmannen har merket seg foretakets erkjennelse og beklagelse, og er enig i at flere søkere burde vært innkalt til intervju. Når det gjelder ønsket om å ansette en person som kunne komme raskt inn i stillingen, bemerker ombudsmannen at også relevant og variert arbeidserfaring kan være nyttig for å sette seg inn i nye arbeidsoppgaver. Hvis foretaket hadde intervjuet flere aktuelle søkere, ville det fått et bedre grunnlag for å vurdere om også disse kunne fungere i stillingen innen kort tid. Dersom hensynet til å komme raskt inn i stillingen var viktig for foretaket, skulle det vært tydeligere reflektert i utlysningen.

Ombudsmannen mener foretakets unnlattelse av å innkalle flere aktuelle søkere til intervju, innebar et brudd på foretakets plikt til å opplyse ansettelsessaken. Ombudsmannen finner også grunn til å understreke at den foreløpige kvalifikasjonsvurderingen ved utvelgelsen av søkere til intervju, må ta utgangspunkt i kvalifikasjonskravene som fremgår i utlysningsteksten.

3. Kravet til skriftlighet i ansettelsessaker

Det er et grunnleggende ulovfestet krav ved offentlige ansettelser at avgjørelser skal være saklig begrunnet og saksbehandlingen forsvarlig.

Ved ansettelser i helseforetak har søkerne ikke krav på innsyn i den utvidede søkerlisten eller begrunnelsen for ansettelsen. Når søkerne selv ikke har krav på en begrunnelse, blir det desto viktigere å sikre at det i ettertid er mulig å kontrollere at ansettelsen og saksbehandlingen har vært saklig og forsvarlig. En slik kontroll kan eksempelvis tenkes foretatt ved revisjon, i domstolene eller av ombudsmannen. Muligheten for kontroll kan også redusere faren for mistanke om at ansettelsen bygger på utenforliggende eller usaklige hensyn.

Helseforetak må derfor innrette saksbehandlingen i ansettelsessaker slik at det i ettertid blir mulig kontrollere at ansettelsen har gått riktig for seg. En konsekvens av dette er at hovedpunktene i ansettelsesprosessen bør nedtegnes skriftlig. Hovedpunktene vil typisk omfatte avgjørelsen om hvilke søkere som innkalles til intervju, referater fra intervjuer og samtaler med søkerens referansepersoner, samt den endelige sammenliknende vurderingen av søkerens kvalifikasjoner opp mot kravene i utlysningsteksten. Selve ansettelsesvedtaket bør også være skriftlig.

Ombudsmannen har gitt en mer generell redegjørelse for innholdet i kravet til skriftlighet i uttalelsen 29. februar 2016 (SOM-2015-938). Uttalelsen gjelder ansettelse i stat og kommune, men kravet er det samme for helseforetak.

I denne saken nedtegnet helseforetaket rent stikkordsmessige referater fra intervjuene og samtale med referansepersoner. Foretaket skrev også en vurdering av personen som ble ansatt. Vurderingen inneholder en kortfattet gjennomgang av kvalifikasjonskravene i utlysningsteksten, og en kort omtale av andre forhold foretaket vektla i positiv retning. Foretaket har derimot verken nedtegnet den foreløpige kvalifikasjonsvurderingen som ligger til grunn for innkallingen til intervju eller skrevet en sammenliknende vurdering av de intervjuede søkeres kvalifikasjoner opp mot kravene i utlysningsteksten. Det foreligger heller ikke noe skriftlig ansettelsesvedtak.

Foretaket erkjente i svaret på ombudsmannens undersøkelse at hovedpunktene i ansettelsesprosesser bør nedtegnes skriftlig. Foretaket opplyste at det ville endre sine rutiner slik at det dokumenterer utvelgelsen av søkere som innkalles til intervju. Videre har foretaket opprettet et felt i sitt personalsystem der ledere må skrive inn en begrunnelse for hvilken søker som blir ansatt.

Ombudsmannen mener helseforetaket ikke har overholdt kravet til skriftlighet i ansettelsessaker. Referatene fra intervjuer og samtaler med referansepersoner kunne vært mer utfyllende, eventuelt burde det vesentligste av innholdet fra samtale blitt gjengitt i en innstilling. Videre burde foretaket sørget for skriftlighet rundt de andre hovedpunktene i ansettelsesprosessen som er omtalt ovenfor. Ombudsmannen har merket seg at foretaket vil endre sine rutiner. Ombudsmannen finner samtidig grunn til å fremheve at de begrunnelsene foretakets ledere skriver i fremtidige ansettelsessaker, må inneholde en sammenliknende vurdering av søkeres kvalifikasjoner opp mot kravene i utlysningsteksten.

Konklusjon

Ombudsmannen er kommet til at helseforetakets ansettelse og saksbehandling på flere punkter er i strid med de kravene som følger av ulovfestet rett. Foretaket har brutt kvalifikasjonsprinsippet ved å ansette en person som ikke oppfylte et av kravene i utlysningsteksten. Foretaket har også brutt plikten til å opplyse saken ved å ikke avholde intervjuer med aktuelle søkere. Videre har foretaket ikke overholdt kravet til skriftlighet i ansettelsessaker. Ombudsmannen ber foretaket merke seg de forholdene som er påpekt i uttalelsen, og innrette saksbehandlingen ved fremtidige ansettelse i tråd med dette.

26.3.2020 (2019/4398)