

Tildeling av funksjon ved videregående skole

17.4.2020 (2019/594)

Saken gjelder tildeling av en funksjon som koordinator for en faglinje ved en videregående skole. Ombudsmannen konkluderte med at selv om arbeidsgiver kan tildele funksjoner i kraft av styringsretten, skal kvalifikasjonsprinsippet ligge til grunn ved valg av hvilken ansatt som skal få tildelt en funksjon. Dette gjør seg spesielt gjeldende i saker der funksjonen tildeles etter en ansettelseslignende søknadsprosess. Det er viktig for etterprøvbarheten og tillitten til forvaltningen at hovedpunktene i vurderingen og grunnlaget for beslutningen nedtegnes skriftlig.

I denne saken var skriftligheten mangelfull, og det var derfor ikke mulig å slå fast om funksjonen var tildelt i samsvar med kvalifikasjonsprinsippet.

Arbeidsgiver ble bedt om å sikre bedre rutiner for dokumentasjon av funksjonstildelinger, der funksjonen er tildelt etter en søknadsprosess.

Sakens bakgrunn

A klaget 11. februar 2019 til ombudsmannen over å ha blitt forbigått ved tildeling av såkalte funksjonsstillinger som koordinatører ved X videregående skole i Y

fylkeskommune. Klagen gjaldt funksjonsstillingene som koordinator innenfor fagområdene «C» og «D».

Ombudsmannen ba om å få oversendt saksdokumentene i brev 15. mars 2019 til fylkeskommunen. Dokumentene ble først oversendt 16. oktober 2019 etter en rekke purringer per brev og telefon. Grunnen til den sene oversendelsen var at fylkeskommunen mente dokumentene hadde blitt oversendt tidligere. Det viste seg at dette var dokumenter oversendt i forbindelse med en tidligere klagesak hos ombudsmannen.

Våre undersøkelser

Etter en gjennomgang av saksdokumentene fant vi ikke grunn til å gå videre med den delen av klagen som gjaldt funksjonsstilling som koordinator for «D». Derimot ble det i undersøkelse 25. oktober 2019 funnet grunn til å stille fylkeskommunen enkelte spørsmål knyttet til funksjonsstillingen som koordinator for «C».

Funksjonsstillingene ble lyst ut internt på den videregående skolen 5. juni 2018 med søknadsfrist 12. juni 2018. Av utlysningsteksten fremgikk det at funksjonsstillingen som koordinator for «C» var en 5 %-stilling med 2,2 timer kontortid per uke. Det var ikke stilt særskilte krav til kvalifikasjoner, men det fremgikk av utlysningsteksten at: «Fagkoordinator er avdelingsleders forlengede arm i det faglig-pedagogiske arbeid ved skolen.» Av tilsettingsprotokollen datert 19. juni 2018 fremgikk det at stillingen som koordinator for «C» ved studiested Z ikke ble besatt. De tilsendte saksdokumentene inneholdt ikke informasjon om funksjonsstillingen ble besatt på et senere tidspunkt. Fylkeskommunen ble derfor bedt om å opplyse om den hadde blitt besatt, og hvem som i så fall fikk tilbud om den.

I undersøkelsen ble det videre bedt om dokumentasjon på at det var foretatt en sammenlignende kvalifikasjonsvurdering, og fylkeskommunen ble bedt om å redegjøre for As kvalifikasjoner sammenlignet med den som eventuelt fikk funksjonsstillingen.

I svar 20. desember 2019 opplyste Y fylkeskommune at B fikk tildelt funksjonsstillingen. Hun hadde erfaring fra fagområdet, og fikk tilbudet på grunn av en vurdering av hennes personlige egnethet, blant annet med henvisning til at hun hadde gode samarbeidsevner. Det ble opplyst at A ikke «nådde opp» i denne vurderingen. Fylkeskommunen opplyste videre at den aktuelle linjen, og dermed funksjonsstillingen som koordinator for denne linjen, nå var nedlagt, og fant videre grunn til å «minne» ombudsmannen om at:

«koordinatorkvalifikasjonene ikke er faktiske stillinger, men oppgaver som i størrelsesorden utgjør 5 eller 10% av en full stilling, i skolen tilsvarende 2,2 og 4,4

timer pr. uke. Slik fylkeskommunen vurderer det er det godt innenfor arbeidsgivers styringsrett å fordele disse oppgavene til de best egnede ansatte.»

Bakgrunnen for at fylkeskommunen lyste funksjonene ut internt, fremfor å tildele dem utelukkende basert på arbeidsgivers vurdering av hvem som var best egnet, var at dette ville «gi alle muligheten til å vise interesse for oppgaven, og også forhåpentligvis få fram en større motivasjon for å ivareta disse oppgavene».

Fylkeskommunen avsluttet sitt svar med å skrive at:

«Slik spørsmålene er stilt fra Sivilombudsmannen får vi grunn til å tro at Sivilombudsmannen legger til grunn at dette er regulære stillinger, med dertil hørende krav til dokumentasjon av at kvalifikasjonsprinsippet og andre grunnleggende regler for tilsetning i offentlig sektor er fulgt. Det er i tilfelle en vurdering som Y fylkeskommune ikke uten videre er enig i.»

E, plasstillitsvalgt for NITO, svarte 15. januar 2020 på vegne av A. I svaret ble det påpekt at selv om stillingsprosenten var lav, var NITOs forståelse at kvalifikasjonsprinsippet også gjelder ved tildeling av funksjoner. Det ble påpekt at funksjonene som koordinator er viktige stillinger. Som begrunnelse for dette ble det vist til stillingsbeskrivelsen, hvor det fremgikk at koordinatorfunksjonene innebærer økt lønn og endringer i arbeidsoppgavene, herunder tilpasset timeplan og færre undervisningstimer, samt at koordinatorene skal fungere som avdelingsledernes «forlengede arm i det faglig-pedagogiske arbeid ved skolen». B viste videre til at selv om det ikke var stilt særskilte kvalifikasjonskrav til funksjonene var «pedagogikk [...] en rød tråd gjennom koordinatorfunksjonen». B, som fikk funksjonen, hadde ikke pedagogisk utdanning. Opplysningene om at A ikke var egnet for stillingen ble dessuten bestridt.

Fylkeskommunen har ikke kommet tilbake med ytterligere merknader i saken.

Ombudsmannens syn på saken

Spørsmålet i denne saken er om Y fylkeskommune handlet i strid med kvalifikasjonsprinsippet ved avgjørelsen av hvem som skulle få tildelt funksjon som koordinator for «C» ved X videregående skole.

1. Det rettslige utgangspunktet

Ombudsmannen har i tidligere uttalelser, blant annet i sak 2017/2979, påpekt at kvalifikasjonsprinsippet også gjelder ved tildeling av funksjoner, selv om

funksjonstildelingen skjer i kraft av arbeidsgivers styringsrett. Hva som kreves av dokumentasjon av selve prosessen, må vurderes konkret i den enkelte sak. Når arbeidsgiver lyser ut funksjonene internt, og dermed legger opp til en ansettelseslignende prosess, styrker dette kravet til at prosessen både er etterrettelig og dokumenterbar, og slik at det synliggjøres at det ikke er tatt utenforliggende hensyn.

Utdanning, praksis og personlig egnethet vil alltid være vesentlige momenter i vurderingsgrunnlaget for avgjørelsen av hvem som er best kvalifisert også for en funksjon. Er det særskilte lov- eller forskriftsfestede krav knyttet til stillingen eller funksjonen, vil det som hovedregel bare være kandidater som oppfyller de formelle lov- eller forskriftsfestede kravene som kan tas i betraktning.

Der det ikke stilles særskilte krav til kandidatens formelle kompetanse, er det relevant å se på innholdet i funksjonsbeskrivelsen ved vurderingen av om en ansatt fremstår som både formelt og reelt kvalifisert for funksjonen.

2. Krav til saksbehandlingen og skriftlighet

Det er et grunnleggende ulovfestet krav til all offentlig forvaltning at avgjørelser skal være saklig begrunnet, og at saksbehandlingen skal være forsvarlig. Forvaltningen må innrette sin saksbehandling slik at disse kravene ivaretas i tilstrekkelig grad. Selv om det ikke stilles like strenge krav til dokumentasjon av en funksjonstildeling, som det gjør i en ordinær ansettelsessak, bør likevel hovedpunktene i vurderingen og grunnlaget for beslutningen nedtegnes skriftlig. Erfaringsmessig er dessuten skriftliggjøring av beslutningsprosesser egnet til å bevisstgjøre beslutningstakere, og sikrer at forvaltningen treffer korrekte avgjørelser med saklig begrunnelse.

Skriftlig nedtegninger reduserer også faren for mistanke om at avgjørelsen bygger på utenforliggende eller usaklige hensyn. Det er dessuten nødvendig for å kunne kontrollere beslutningsprosessen i etterkant, enten kontrollen skjer ved revisjon, domstolsbehandling eller ved klage til ombudsmannen.

3. Ombudsmannens vurdering

I denne saken manglet det dokumentasjon på hvilke vurderinger som var gjort, og hvilke hensyn som var vektlagt, ved beslutningen om ikke å tildele A funksjon som koordinator for «C». Ombudsmannen kan derfor vanskelig ta stilling til om det er lagt vekt på utenforliggende hensyn ved vurderingen av at A ikke skulle få tilbud om denne funksjonen.

Det må samtidig legges til grunn herfra at formell og reell pedagogisk kompetanse er av vesentlig betydning for en stilling som har som formål å være avdelingsleders «forlengede arm» i det faglig-pedagogiske arbeidet ved den videregående skolen. Skal arbeidsgiver velge å se bort fra en interessent med den relevante formelle kompetansen, og velge en kandidat som ikke har pedagogisk utdanning, må det synliggjøres hvorfor det valget er tatt.

Ombudsmannen kan vanskelig ta stilling til om funksjonstildelingen har skjedd i samsvar med kvalifikasjonsprinsippet, blant annet fordi arbeidsgivers vurderinger ikke er dokumentert. Fylkeskommunen har heller ikke kommet med opplysninger underveis i saken som viser at de vurderinger som ble gjort ved valg av koordinator for «C» var i samsvar med kvalifikasjonsprinsippet. Når arbeidsgiver velger å legge avgjørende vekt på personlig egnethet, fremfor formelle kvalifikasjoner, og resten av prosessen kun er dokumentert gjennom søkerlister og innstilling, bør egnethetsvurderingen fremgå av innstillingen. Dette er en klar mangel ved denne funksjonstildelingen, og Y fylkeskommune bes om å merke seg dette og gjøre de nødvendige endringer i sine interne rutiner for å sikre at også funksjonstildelinger i tilstrekkelig grad er dokumenterte.

4. Oppfølging av ombudsmannens henvendelser

For at ombudsmannens arbeid skal være effektiv, må forvaltningen svare på våre henvendelser uten ugrunnet opphold. I denne saken har fylkeskommunen brukt særdeles lang tid på å oversende de nødvendige saksdokumentene, og oversendelse skjedd først etter at det var purret flere ganger. Det var også nødvendig å purre på svar på undersøkelsen før denne ble besvart. Dette har ført til en unødvendig lang saksbehandlingstid. Ombudsmannen ber om at fylkeskommunen ved eventuelle senere henvendelser sørger for å besvare disse innen fristen som er satt herfra.

Konklusjon

Selv om arbeidsgiver kan tildele funksjoner i kraft av styringsretten, skal kvalifikasjonsprinsippet ligge til grunn ved valg av hvilken ansatt som skal få tildelt en funksjon. Dette gjør seg spesielt gjeldende i saker der funksjonen tildeles etter en ansettelseslignende søknadsprosess. Det er viktig for etterprøvbarheten og tilliten til forvaltningen at hovedpunktene i vurderingen og grunnlaget for beslutningen nedtegnes skriftlig.

I denne saken var skriftligheten mangelfull, og det var derfor ikke mulig å slå fast at funksjonen var tildelt i samsvar med kvalifikasjonsprinsippet.

Vi ber om at fylkeskommunen sørger for å forbedre sine rutiner for å sikre dokumentasjon av de vurderingene som ligger til grunn for tildelingen av en funksjon, der funksjonene er tildelt etter en søknadsprosess.

17.4.2020 (2019/594)