

Vektlegging av tidligere innstilling og fravær ved ansettelse

14.12.2020 (2020/1870)

Saken gjelder ansettelse av rektor ved Y skole i X kommune.

Ombudsmannen har kommet til at X kommune har dokumentert, gjennom sine svar på spørsmålene herfra, at kvalifikasjonsprinsippet ble ivaretatt ved ansettelse av rektor ved Y skole. Kommunen hadde foretatt en ny vurdering av klagers kandidatur, og så da bort fra fraværet som i første runde førte til at klager ikke ble innstilt til stillingen. Det er dokumentert at fraværet, som det ikke var adgang til å legge vekt på, ikke var det som avgjorde vurderingen av hvem som var best kvalifisert.

Kommunen anmodes samtidig om å etablere en rutine i ansettelsessaker, der den sammenlignende kvalifikasjonsvurderingen av kvalifiserte kandidater nedfelles skriftlig.

Sakens bakgrunn

Skolelederforbundet klaget 6. mai 2020, på vegne av forbundets medlem A, over X kommunes vedtak om ansettelse i to forskjellige rektorstillinger i kommunen.

I klagen ble det vist til at kommunen angivelig hadde opplyst A at årsaken til at han ikke fikk noen av stillingene var at han ikke «var stabil nok». Det ble derfor anført at kommunen urettmessig hadde lagt vekt på at han hadde hatt legitimert sykefravær, som var forårsaket av forhold som kommunen var klar over ikke ville føre til fravær i fremtiden. I klagen ble det også vist til at A hadde fått tilbud om stilling som rektor ved Z skole høsten 2019, men at han da hadde takket nei fordi han på daværende tidspunkt hadde en sønn som gikk på skolen. Det er opplyst at A hadde hatt samme fravær da han fikk tilbud om en rektorstilling i 2019, som da han søkte på de to stillingene i 2020.

I brev 30. mars 2020 fra kommunen til Skolelederforbundet fremgår det at «fravær [også] var en del av det som ble sett på». På bakgrunn av forbundets innvendinger mot at dette ble vektlagt, ble innstillingen omarbeidet, og A ble deretter innstilt som nummer to. Kommunen har opplyst at han, etter at de så bort fra fraværet hans ved vurderingen av om han var kvalifisert for stillingen, ble funnet både formelt og reelt kvalifisert.

Våre undersøkelser

Sakens dokumenter ble hentet inn fra kommunen. Etter en gjennomgang av dokumentene ble det funnet grunn til å stille enkelte spørsmål ved ansettelsen ved Y skole. Det ble ikke funnet grunn til å gå videre med den delen av klagen som gjaldt stillingen som rektor ved Z skole.

Det fremgikk av saksdokumentene at det ble utarbeidet to vurderinger av As kvalifikasjoner. I den første, datert 24. mars 2020, ble han ikke funnet reelt kvalifisert for stillingen og ble derfor ikke innstilt. I den andre, datert 31. mars 2020, ble han funnet både formelt og reelt kvalifisert for stillingen, og innstilt som nummer to. Mellom disse to vurderingene var det skriftlig korrespondanse mellom Skolelederforbundet og kommunen, hvor det blant annet fremgikk at Skolelederforbundet hadde innvendinger mot at kommunen hadde lagt vekt på As fravær ved vurderingen av om han var kvalifisert for stillingene.

På bakgrunn av disse innvendingene har kommunen opplyst at det ble avholdt nytt møte og skrevet en ny innstilling. Siden det ellers ikke var forskjeller av betydning mellom de to innstillingene, ble kommunen i vårt brev 1. september 2020 bedt om å svare på følgende spørsmål:

1. Hva var årsaken til at B ble valgt foran A, etter at kommunen angivelig så bort fra stabilitet/fravær som begrunnelse for at A ikke ble valgt til stillingen?
2. Hva er årsaken til at det ikke er utarbeidet en sammenlignende kvalifikasjonsvurdering av de to kandidatene, eller at vurderingen ikke i vesentlig grad synes å ha blitt omarbeidet etter at det ble gjort en fornyet vurdering?
3. Kommunen ble også bedt om å gi en sammenlignende kvalifikasjonsvurdering av de to kandidatene.

Kommunen svarte i brev 16. september 2020 at den etter en samlet helhetsvurdering hadde kommet til at B var best kvalifisert for stillingen, også etter kommunen så helt bort fra As fravær. Det ble gitt en nærmere begrunnelse for hvorfor hun ble ansett best kvalifisert, hvor det blant annet ble vist til utviklingsarbeid og samarbeid på tvers av skolene, evne til oppfølging av vedtak, rolleforståelse og sammensetting av rektor-team. Kommunen viste videre til at det ikke var satt krav om lederutdannelse i utlysningsteksten, men at det ble sett på bredde i ledererfaring og formell lederkompetanse.

Kommunen opplyste videre at det ikke var tradisjon i kommunen for å utarbeide skriftlige sammenlignende vurderinger av kandidatene, men at tilsettingsrådet vurderer kandidatene opp mot hverandre før det fattes ansettelsesvedtak.

Ombudsmannens vurdering

1. Det rettslige utgangspunktet

Målet i en ansettelsessak er å finne frem til den søkeren som etter en samlet vurdering anses best kvalifisert for stillingene. Vurderingen av hvem som skal ansettes skal skje med utgangspunkt i kvalifikasjonskravene som er angitt i utlysningsteksten, samt eventuelle lov- og avtalefestede krav. Øvrige sentrale momenter ved den samlede kvalifikasjonsvurderingen er utdanning, praksis og personlig egnethet. Hensynet bak kvalifikasjonsprinsippet er å sikre at forvaltningen rekrutterer den som har best mulig kompetanse til å utføre de oppgavene som ligger til stillingene.

Den konkrete vurderingen av hvem som fremstår som best kvalifisert vil bero på ansettelsesmyndighetenes skjønn. Det følger av sivilombudsmannsloven § 10 annet ledd at ombudsmannen kun i begrenset grad kan uttale seg om slike skjønnsmessige vurderinger. Ombudsmannen kan bare kritisere skjønnsmessige avgjørelser der det hefter feil ved skjønnnet, for eksempel ved at det blir lagt vekt på utenforliggende eller usaklige hensyn, eller vedtaket fremstår som «klart urimelig».

2. Vurderingen av kandidatenes kvalifikasjoner

Etter ombudsmannens undersøkelser av saken har kommunen sannsynliggjort at det ikke ble lagt vekt på As legitimerede fravær etter at Skolelederforbundet hadde innvendinger mot dette. Dette underbygges av at der A først ikke ble ansett som kvalifisert for stillingen, ble han etter en ny vurdering funnet både formelt og reelt kvalifisert.

Ombudsmannens undersøkelser har ikke avdekket at kommunen, etter å ha sett bort fra fraværet, har lagt vekt på utenforliggende eller usaklige hensyn i den sammenlignende kvalifikasjonsvurderingen av de to kandidatene. Slik saken er dokumentert er det heller ikke grunn til å konkludere med at det var klart urimelig at kommunen kom til at B var best kvalifiserte for stillingen. Derimot har kommune dokumentert, gjennom sine svar på spørsmålene herfra, at kvalifikasjonsprinsippet ble ivaretatt ved ansettelsen.

At en kandidat er blitt innstilt som nummer én til en stilling tidligere, innebærer ikke at denne kandidaten uten videre kan regne med å bli innstilt først ved senere søknadsrunder på samme stilling. Det gjelder også der det er kort tid mellom utlysningene. Det skal for hver enkelt stillingsutlysning foretas en konkret vurdering av hvilken søker som, på søknadstidspunktet, er den best kvalifiserte kandidaten. Hva som vektlegges vil også kunne avhenge av ulikheter i behovet på den enkelte skole eller over tid. Det ville være usaklig bare å se hen til innstillingsrekkefølgen i en tidligere prosess.

3. Skriftligheten i saksbehandlingen

Ombudsmannen har i flere uttalelser understreket viktigheten av at hovedpunktene i en ansettelsesprosess skal nedtegnes skriftlig. Det har vært poengtert at det er særlig viktig at det er foretatt en skriftlig sammenlignende kvalifikasjonsvurdering.

Hver ansettelse utgjør et enkeltvedtak. Dette betyr at flere av forvaltningslovens saksbehandlingsregler kommer til anvendelse, for eksempel kravet til sakens opplysning i § 17. Det er videre et grunnleggende ulovfestet krav til all offentlig forvaltning at avgjørelser skal være saklig begrunnet, og at saksbehandlingen skal være forsvarlig.

Når det ikke utarbeides skriftlig begrunnelse til partene, er det desto viktigere å sikre at det i ettertid blir mulig å kontrollere at ansettelsesprosessen har vært saklig og forsvarlig. Dette er viktig for at blant annet ombudsmannskontrollen skal bli effektiv. Av denne grunn bør derfor hovedpunktene i ansettelsesprosessen nedtegnes skriftlig. Erfaring viser at skriftlighet også er egnet til å bevisstgjøre beslutningstakerne, og dermed sikre at forvaltningen treffer korrekte avgjørelser med saklig begrunnelse.

I denne saken har kommunen nedtegnet en god og tilstrekkelig vurdering av de enkelte kandidatene, men det mangler en avsluttende vurdering av de enkelte kandidatene opp mot hverandre. Det er derfor ikke åpenbart hva som er vektlagt ved vurderingen av hvilken kandidat som er best kvalifisert for stillingen. Dette er derimot gjort gjennom kommunens svar til ombudsmannen, og det er ikke grunn til å trekke i tvil at det er gjort en slik vurdering, før endelig ansettelsesvedtak ble fattet. Kommunen oppfordres samtidig til å nedfelle en rutine der også den sammenlignende kvalifikasjonsvurderingen fremgår tydelig av innstillingsdokumentet.

Konklusjon

Ombudsmannen har kommet til at X kommune har dokumentert, gjennom sine svar på spørsmålene herfra, at kvalifikasjonsprinsippet ble ivaretatt ved ansettelse av rektor ved Y skole. Kommunen hadde foretatt en ny vurdering av klagers kandidatur, og så da bort fra fraværet som i første runde førte til at klager ikke ble innstilt til stillingen. Det er dokumentert at fraværet, som det ikke var adgang til å legge vekt på, ikke var det som avgjorde vurderingen av hvem som var best kvalifisert.

Kommunen oppfordres til å etablere en rutine i ansettelsessaker, som sikrer at den sammenlignende kvalifikasjonsvurderingen av kvalifiserte kandidater nedfelles skriftlig.

14.12.2020 (2020/1870)