

# Vektlegging av personlig egnethet ved ansettelse i offentlig stilling

30.4.2021 (2020/1921)

Klageren mente seg forbigått i en kommunal ansettelsesprosess da en med vesentlig mindre erfaring ble valgt. Kommunen anerkjente at klageren var bedre formelt kvalifisert, men anså henne som personlig uegnet for stillingen. Dette til tross for at hun på søknadstidspunktet hadde en tilsvarende stilling i en annen kommune.

Ansettelsesmyndigheten bygget vurderingen på klagerens intervju. Klageren mente det stred mot ombudsmannens praksis å både utrede og vektlegge personlige egenskaper på den måten som kommunen hadde gjort.

Ombudsmannen uttalte at det må vurderes konkret i hvilken grad personlig egnethet kan vektlegges for en bestemt stilling. Stillingens innhold og hvilke personlige egenskaper stillingen krever, vil normalt ha stor betydning. Vurderingene vil i stor grad måtte basere seg på ansettelsesmyndighetens skjønn. Hvilke krav som må stilles til den konkrete utredning, vil avhenge den enkelte sak. I denne saken mente ombudsmannen at ansettelsesmyndighetens saksbehandling hadde vært tilfredsstillende, og at det ikke var holdepunkter for at klageren var forbigått.

## Sakens bakgrunn

A (heretter klageren) var søker til en helsefaglig stilling i X kommune. Stillingen innebar utstrakt kontakt med pasienter, i tillegg til oppgaver knyttet til samarbeid innad i kommunens helsetjeneste. Det fremgikk av utlysningsteksten at kommunen hadde fått prosjektmidler til oppstart av primærhelseteam for å bedre helsetilstand og mestringssevne for pasienter og brukere. Gjennom utlysningsteksten søkte kommunen etter en person med god faglig kompetanse og gode samarbeidsevner, og i teksten var det fremhevet at personlig egnethet ville bli tillagt stor vekt.

Kommunen valgte å ansette en annen kandidat, til tross for klageren hadde mer erfaring enn den ansatte. Overfor klageren begrunnet kommunen ansettelsen med at det var lagt avgjørende vekt på personlig egnethet. Under intervjuet ble det stilt spørsmål med sikte på å utrede blant annet samarbeidsevner og væremåte i konflikter, og kommunen mente at klageren hadde svart på en måte som fikk ansettelsesutvalget til å reagere negativt.

Klageren brakte saken inn for ombudsmannen. Hun reagerte på at intervjuet var tillagt så stor vekt. Grunnet pågående koronaepidemi ble dette avholdt på skjerm, og klageren opplevde intervjusituasjonen som krevende. Hun følte at minst én av personene som deltok på intervjuet var negativt innstilt, og at spørsmålene bar preg av dette.

Videre viste klageren til ombudsmannens hjemmeside, og at hun her hadde lest at det skal svært mye til for at én søkers personlige egnethet kan veie tyngre enn en annen søkers klart dokumenterte bedre faglige kvalifikasjoner. Den best kvalifiserte personens manglende egnethet for stillingen må i så fall være «betydelig, og klart og tydelig dokumentert gjennom en grundig saksbehandling i tilsettingsprosessen».

Klageren stilte også spørsmål om den ansatte oppfylte kompetansekrav fastsatt i lov og forskrift for denne type stilling. Hun viste til at hun hadde fullført spesialistutdanning som forutsettes for stillingen, noe hun ikke kunne se at den ansatte hadde.

## Våre undersøkelser

Vi ba kommunen om å gi en nærmere redegjørelse for saksbehandlingen. Behovet for å undersøke saken nærmere skyldtes at kommunens dokumentoversendelse fremsto som noe sparsom.

Ombudsmannen har tidligere behandlet hva som ligger i skriftlighetskravet, og i undersøkelsesbrevet viste vi til flere uttalelser om dette. Kommunen hadde selv opplyst å følge KS' personalhåndbok i ansettelsessaker, og denne samsvarer i stor grad med ombudsmannens rettslige utgangspunkt. Vi ba om en redegjørelse for om kommunens praksis har vært tråd med det som her er sagt. Videre ba vi om å få opplyst om årsaken til hvorfor det i oversendelsen hit manglet flere dokumenter.

Vi ba om en sammenlignende kvalifikasjonsvurdering av klageren og den ansatte, med utgangspunkt i utlysningstekstens krav og ønsker, samt lov- og forskriftsfestede kompetansekrav.

Kommunen beklaget i sin redegjørelse at enkelte dokumenter var uteglemt i oversendelsen, og disse fulgte vedlagt. Videre viste kommunen til at ansettelsesmyndighetens vurdering av kandidatene var nedtegnet på samme dokument som intervjureferatene. Kommunen erkjente at en skriftlig begrunnelse for innstillingen manglet, og at dette ikke var i tråd med skriftlighetskravet. Gjeldende rutiner var allerede under revidering, og dette ville bli ivaretatt for fremtiden.

Når det gjaldt formelle kvalifikasjoner, viste kommunen til at hovedregelen etter aktuell forskrift var at spesialisering enten var gjennomført eller påbegynt. Den ansatte ville ha påbegynt spesialiseringen ved tiltredelse. Kommunen viste til at det ikke var stilt krav om spesialisering i utlysningsteksten.

I den sammenlignende kvalifikasjonsvurderingen som ble gitt i redegjørelsen hit, vurderte kommunen klagerens formelle kvalifikasjoner som best, men hun manglet de personlige egenskapene som stillingen krevde. Kommunen viste til at utlysningsteksten nevner gode samarbeidsevner spesifikt, og at det ville legges stor vekt på personlig egnethet. Bakgrunnen for dette var at det hadde vært en del uro ved arbeidsplassen den senere tid. Det var derfor viktig å finne en person som kunne bidra til ro, samt et stabilt og godt arbeidsmiljø. Klageren hadde fortalt åpent i intervjuet om sin direkte væremåte. Hun hadde beskrevet seg selv som veldig utålmodig og at hun i konflikter kjemper til siste slutt. Klageren var også ærlig på at hun ikke ønsker å endre seg.

I redegjørelsen fra kommunen er det også vist til at ansettelsesutvalget reagerte på måten klageren svarte på et spørsmål fra kommunelegen mot slutten av intervjuet, og dette hadde skapt skepsis til om klageren ville bli positiv bidragsyter i gruppen. Selve ordvekslingen ble ikke direkte gjengitt i kommunens redegjørelse hit, men er nedtegnet i intervjureferatet. Oppsummert mente kommunen at klageren viste egenskaper under intervjuet som ikke var ønskelig i gruppen på ansettelsestidspunktet.

Den ansatte hadde også blitt intervjuet, og referanser innhentet. Ansettelsesmyndigheten fant ham personlig egnet.

Klageren fikk kommunens svar oversendt for merknader. Hun opplyste at hun leste svaret slik at kommunens hovedkriterium var ro på arbeidsplassen. Klageren opplyste at hun aldri hadde vært i konflikt med arbeidsgiver eller kollegaer på nåværende arbeidssted. Kampene hun hadde tatt var på vegne av pasienter, eller som tillitsvalgt. Klageren anså dette som en ressurs for arbeidsgiver heller enn et problem.

## **Ombudsmannens syn på saken**

### **1. Skriftlighetskravet**

Ombudsmannen har i en rekke tidligere saker behandlet hva som ligger i skriftlighetskravet. For en nærmere redegjørelse for hva som ligger i kravet, se for eksempel i uttalelser med saksnummer 2019/3515, 2019/2676 og 2015/938.

I lys av skriftlighetskravet, fremsto kommunens første oversendelse som noe sparsom. Senere ble intervjureferatet for den ansatte ettersendt, der en samlet vurdering av hans søknad også var nedtegnet. Skriftligheten viste seg dermed å være bedre ivaretatt enn slik den fremsto på undersøkelsestidspunktet.

Kommunen har erkjent at en skriftlig nedtegnning av selve innstillingen, og begrunnelsen for innstillingen, mangler. For fremtiden skal dette rettes opp ved revidering av internt reglement, et arbeid kommunen opplyste allerede var i gang. Spørsmålet gir dermed ikke grunn til mer fra ombudsmannens side.

## **2. Personlig egnethet som faktor i en samlet kvalifikasjonsvurdering**

Målet med en ansettelse er å finne frem til den søkeren som etter en helhetsvurdering anses best kvalifisert for stillingen. Ved vurderingen tas det utgangspunkt i de kvalifikasjonskravene som er fastsatt i utlysningsteksten og som er nødvendige for stillingen, som eventuelle lov- og avtalefestede krav. Sentrale momenter vil være utdanning, praksis og krav til personlige egenskaper (personlig egnethet).

I ombudsmannens årsmelding for 2016 ble det publisert en artikkel med tittelen «Tilsetting- krav til saksbehandlingen ved vurdering av personlig egnethet». Artikkelen er også publisert på ombudsmannens nettside. Klageren har sitert fra denne artikkelen:

«Hovedregelen er at det etter kvalifikasjonsprinsippet skal svært mye til for at én søkers personlige egnethet kan veie tyngre enn en annen søkers klart dokumenterte bedre faglige kvalifikasjoner. Den faglig best kvalifisertes manglende egnethet for stillingen må i så tilfelle være betydelig, og klart og tydelig dokumentert gjennom en grundig saksbehandling i tilsettingsprosessen.»

Ombudsmannen ser at sitatet, i alle fall når det leses utenfor den konteksten som resten av artikkelen gir, kan gi inntrykk at det rettslig sett er mindre anledning til å vektlegge personlig egnethet enn det som faktisk er tilfelle. Det kan derfor være behov for en generell klargjøring.

I hvilken grad personlig egnethet kan vektlegges ved en ansettelse, må vurderes konkret i hver sak. Sentralt er hvilke oppgaver som ligger til stillingen, og hvilke personlige egenskaper stillingen krever. Vurderingen må ta utgangspunkt i utlysningen, men likevel slik at det må være saklig sammenheng mellom hvilke krav som stilles til personlige egenskaper og egnethet, og de oppgaver stillingen skal fylle.

Det må også vurderes konkret hvilke type personlige egenskaper det søkes etter, og det er selvsagt ikke slik at ett sett egenskaper eller personlighetstrekk alltid anses som best.

Ved ansettelse i noen type stillinger vil det derfor være fullt i tråd med kvalifikasjonsprinsippet å stille krav om, og legge stor vekt på, en kandidats personlige egnethet. En stilling med mye pasient- eller publikumskontakt vil gjerne stille høye krav til bestemte personlige egenskaper, og det samme

kan også gjelde når arbeidet forutsetter utstrakt samarbeid kolleger imellom. I den konkrete sammenlignende vurderingen må arbeidsgiver ta hensyn til hvor stor forskjell det er mellom kandidatenes formelle kvalifikasjoner, betydningen av de personlige egenskapene for stillingen og hvor stor ulikhet det er i vurderingen av kandidatenes egnethet.

Disse vurderingene vil i stor grad basere seg på ansettelsesmyndighetens skjønn. I utgangspunktet er det arbeidsgiver som er den nærmeste til å vurdere hvilken kompetanse som best dekker det behovet stillingen skal fylle. Dette er skjønnsmessige vurderinger som ombudsmannen bare i begrenset grad kan uttale seg om, jf. sivilombudsmannsloven § 10 annet ledd. Bare dersom det er lagt vekt på utenforliggende eller usaklige hensyn, eller avgjørelsen fremstår som «klart urimelig», kan ombudsmannen kritisere skjønnet.

Etter forvaltningsloven § 2 annet ledd er vedtak om ansettelse i offentlig forvaltning et enkeltvedtak. Forvaltningen har derfor plikt til å «påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes», jf. forvaltningsloven § 17 første ledd. Det er sikker rett at ordlyden ikke skal forstås bokstavelig, men ses i lys av sakens art. I ansettelsessaker må kravet til utredning også vurderes i lys av hvilken informasjon som er mulig å innhente, og hvor tvilsom kvalifikasjonsvurderingen fremstår. Spørsmålet om saksbehandlingen var tilfredsstillende i denne konkrete saken, vil bli behandlet under.

### **3. Kvalifikasjonsvurderingen i denne saken**

Det er ikke uvanlig at en kandidat kan føle seg forbigått når ansettelsesmyndigheten viser til personlig egnethet som grunnlag for å velge en annen søker med svakere formell kompetanse. Ombudsmannen har også behandlet en rekke slike klagesaker, der noen har endt med kritikk mot forvaltningen. Et eksempel er uttalelsen i sak 2013/1401 der en nyutdannet søker uten relevant erfaring ble valgt fremfor en søker med 30 års relevant arbeidserfaring. Ansettelsesmyndigheten hadde i den saken vist til både personlig egnethet og at den ansatte hadde nyere utdanning som begrunnelse, men ombudsmannen fant det tvilsomt om det kunne legges avgjørende vekt på dette i den konkrete saken. Det var ikke holdepunkter for at klageren ikke hadde holdt seg faglig oppdatert, eller ikke var personlig skikket. Videre var det i den saken søkt etter personer med erfaring. Klageren stilte langt sterkere på dette punktet, og ombudsmannen uttalte at det i den saken «tilsa at øvrige momenter som utdanningsbakgrunn og personlig egnethet i betydelig grad burde ha trukket i hans disfavør for at han samlet sett skulle vært ansett som dårligere kvalifisert enn den tilsatte».

Ombudsmannen fastholder dette synet i dag, men understreker at det fortsatt må skje en konkret vurdering i den enkelte sak. Ovennevnte sak dreide seg om en stilling som ikke krevde personlige egenskaper utover det normale. Videre hadde klageren i den aktuelle saken gjort et godt intervju, og ble funnet personlig egnet av ansettelsesmyndigheten.

I vår sak er avstanden mellom de to kandidatenes formelle kvalifikasjoner mindre. Klageren har utvilsomt mest erfaring, men den ansatte hadde likevel noe erfaring, og er beskrevet som faglig sterk av sine referanser.

For stillingen er det krav om at spesialistutdanning som hovedregel enten er fullført eller påbegynt. Slik saken er opplyst for ombudsmannen, oppfylte den ansatte kravet i og med at løpet var påbegynt ved tiltredelse. Kommunen har vist til at det ikke var stilt krav om fullført spesialisering i utlysningsteksten. Etter ombudsmannens syn må det likevel tale til klagerens fordel at hun allerede var spesialist.

Utlysningsteksten fremhevet et behov for gode samarbeidsevner, og at personlige egenskaper ville bli tillagt stor vekt. Slik kommunen har redegjort for saken, legger ombudsmannen også til grunn at det var behov for gitte personlige egenskaper for denne stillingen. At det var en helsearbeiderstilling er av mindre betydning, ettersom evnen til å håndtere pasientkontakt ikke synes å ha vært tema i særlig grad. Spørsmålet om samarbeidsevner, sett i lys av et særlig behov for stabilitet i det faglige fellesskapet, har vært det sentrale. Ombudsmannen finner ikke grunn til å betvile kommunens syn på dette behovet, og at det var saklig å vektlegge dette.

Spørsmålet er da om ansettelsesmyndigheten hadde et tilfredsstillende grunnlag for å konkludere om kandidatenes personlige egnethet.

Kommunen har intervjuet klageren. Dette ble gjennomført over skjerm. Klageren opplevde formen som krevende, og at spørsmålene bar preg av en negativ innstilling til hennes søknad. I ett av klageskrivene til ombudsmannen har hun stilt spørsmål om kommunen kunne anse henne som mindre personlig egnet kun basert på at hun «svarte dumt på et spørsmål i intervjusituasjonen» når hun selv «uten tvil har langt større faglig tyngde».

Det synes ikke å være uenighet om hva som ble sagt under intervjuet, men uenigheten ligger i hvilken vekt det er rimelig å legge på svarene klageren ga.

Dersom bestemte personlige egenskaper kreves for stillingen, må selve intervjuet gjennomføres på en slik måte at det er egnet til å opplyse relevante sider av saken. Ombudsmannen har forståelse for at inngående utspørring knyttet til for eksempel konflikthåndtering kan oppleves som krevende. Det er vel også vanlig at kandidater som har vært på intervju i ettertid kunne ønske de hadde svart annerledes på enkelte spørsmål. Generelt kan det muligens diskuteres hvor godt egnet et intervju med etterfølgende referansesjekk er til å utrede en søkers personlige egnethet. Likevel kunne det etter ombudsmannens syn ikke kreves at ansettelsesmyndigheten gjorde mer i denne saken. All den tid klageren har gitt tydelige svar på klare spørsmål, kan det ikke kreves at ansettelsesmyndigheter forsøker å finne nyanser eller informasjon annet sted som kunne stilt uttalelsene i et annet lys. Selve intervjuteknikken må også, som den store hovedregel, overlates til forvaltningsmyndighetens skjønn.

Kommunen har nedtegnet hovedpunktene fra intervjuene. Disse viser blant annet at det ble stilt flere spørsmål som var egnet til å belyse kandidatenes evner til samarbeid og konflikthåndtering. Ombudsmannen er enig i at enkelte av klagerens svar, slik disse er gjengitt i referatet, kan være egnet til å skape tvil om hennes personlige egnethet for denne konkrete stillingen. Dette gjelder både hennes svar om væremåte i konflikter generelt, og situasjonen kommunen har henvist til i

redegjørelsen hit, da kommunelegen stilte et spørsmål innen et annet tema. Kommunen kontaktet også to referanser, og har ført referat fra disse samtaler. Etter ombudsmannens vurdering har kommunen dokumentert å ha sørget for en tilstrekkelig utredning av denne siden av saken.

Dersom skriftligheten hadde vært ivaretatt på innstillingstidspunktet, slik at ansettelsesmyndighetens begrunnelse fremgikk av dokumentene ombudsmannen først fikk oversendt, hadde det neppe vært grunn til å undersøke denne saken nærmere. Tidsnær dokumentasjon vil generelt måtte tillegges mer vekt enn en etterfølgende redegjørelse, men i denne saken hjelper det at kommunens begrunnelse overfor ombudsmannen i stor grad sammenfaller med den som ble gitt direkte til klager da innstillingen ble gjort kjent. Skriftligheten for øvrig er også god. Som kommunen har vist til, inneholdt det ettersendte intervjureferatet også en vurdering av den ansatte. Etter gjennomgangen av saken har ombudsmannen ikke funnet holdepunkter for at det er tatt utenforliggende hensyn.

Ombudsmannen har ikke ytterligere merknader til vurderingen om at den ansattes ble funnet best kvalifisert. Kommunens konklusjon om at klageren også er personlig uegnet, og dermed ikke kvalifisert for stillingen, kan oppfattes som streng. Ombudsmannen har likevel kommet til at vurderingen er innenfor kommunens skjønn, og at dette skjønnet ikke kan karakteriseres som «klart urimelig», jf. sivilombudsmannsloven § 10.

Ombudsmannen avslutter saken med den redegjørelsen kommunen har gitt.

## Konklusjon

Gjennomgangen av saken har avdekket enkelte mangler ved kommunens skriftlighet under ansettelsesprosessen. X kommune har opplyst at rutineene allerede er under endring, og vil bringes i samsvar med skriftlighetskravet.

Ombudsmannen har ikke funnet tilstrekkelige holdepunkter for at kommunen har brutt kvalifikasjonsprinsippet ved å legge avgjørende vekt på personlig egnethet ved ansettelsen. Kommunen har også oppfylt sin plikt til å opplyse saken før avgjørelse.

Saken avsluttes med den redegjørelsen kommunen har gitt.

30.4.2021 (2020/1921)