

Ansettelse av biblioteksjef uten bibliotekarutdanning

5.3.2021 (2020/2393)

Det følger av folkebibliotekloven § 5 at en kommune skal ha fagutdannet biblioteksjef. Det er adgang til å dispensere fra dette kravet dersom det kan dokumenteres at det ikke har meldt seg kvalifisert søker. I denne kvalifikasjonsvurderingen skal både søkers formelle kvalifikasjoner og egnethet for stillingen inngå.

Ombudsmannen har kommet til at verken X kommune eller Nasjonalbiblioteket har gjort de undersøkelsene som er nødvendige for å kunne konkludere med at klager var uegnet for stillingen som biblioteksjef i kommunen. Det kan ikke utelukkes at hun er kvalifisert for stillingen, og dermed urettmessig forbigått. Det er også mulig at dispensasjonssøknaden ikke skulle ha blitt innvilget.

Siden klageren ikke har blitt intervjuet er det heller ikke grunn til å konkludere med at hun rent faktisk er blitt forbigått i denne ansettelsesprosessen. Kommunen bør samtidig vurdere hvordan det kan bøtes på den urett som er begått mot henne. Som minimum bør uttalelsen i lokalavisen om at hun var uegnet for stillingen beklages. Den som ble ansatt i stillingen er samtidig ikke part i saken her, og ombudsmannens uttalelse innvirker ikke på hennes ansettelsesforhold.

Saken gjelder spørsmålet om en kommune hadde adgang til å ansette en biblioteksjef uten fagutdanning, når det var fagutdannede søkere til stillingen. Ombudsmannen har også vurdert om Nasjonalbiblioteket har påsett at saken var tilstrekkelig opplyst før det ble fattet vedtak om å innvilge dispensasjon fra kravet i folkebibliotekloven § 5 om at alle kommuner skal ha fagutdannet biblioteksjef.

Sakens bakgrunn

X kommune lyste vinteren 2020 ut en stilling som biblioteksjefstilling i kommunen. I utlysningen ble det blant annet stilt krav om godkjent bibliotekarutdanning (fagutdanning), et krav som også følger av folkebibliotekloven § 5.

Bibliotekarforbundet klaget 10. juni 2020 på vegne av sitt medlem A (heretter klageren) over at hun ikke var blitt kalt inn til intervju til stillingen. I klagen ble det vist til at kommunen hadde ansatt en person som ikke var fagutdannet, til tross for at det var flere fagutdannede søkere. Klageren var én av tre søkere med den nødvendige fagutdanningen.

Ombudsmannen avsluttet i mai 2020 en sak der en av de andre søkerne til stillingen, som ikke var fagutdannet, hadde klaget over at det ble ansatt en søker uten nødvendig fagutdanning. I dokumentene som ble oversendt fra kommunen var det ikke kopi av den utvidede søkerlisten, bare den offentlige søkerlisten. Det er uklart om kommunen var klar over at den utvidede søkerlisten ikke var oversendt til ombudsmannen.

Som ledd i behandlingen av den første klagen ble det funnet grunn til å undersøke om kommunen hadde fått dispensasjon fra Nasjonalbiblioteket til å ansette en søker uten nødvendig fagutdanning i stillingen. I dispensasjonssøknaden var det opplyst at det var åtte søkere til stillingen. Den ene søkeren, som hadde bibliotekfaglig kompetanse, ønsket deltidsstilling og var derfor ikke aktuell. En annen fagutdannet søker trakk søknaden rett før intervjuet. Klageren var ikke nevnt i dispensasjonssøknaden, og hun var heller ikke omtalt i de andre dokumentene ombudsmannen fikk oversendt som ledd i behandlingen av den første klagen, ut over at navnet hennes fremgikk av den offentlige søkerlisten. Det var ikke mulig å lese ut av den offentlige søkerlisten at klageren var fagutdannet bibliotekar.

Siden kommunen tilsynelatende hadde dokumentert at det ikke var kvalifiserte, fagutdannede søkere til stillingen, samt at dispensasjonssøknaden var innvilget, ble den første saken derfor avsluttet uten ytterligere undersøkelser.

Underveis i ombudsmannens behandling av saken, ble den også behandlet i kommunens kontrollutvalg. Dette førte til omtale i lokalavisen, noe som igjen førte til at klageren ble gjort kjent med at den som ble ansatt i stillingen ikke hadde den nødvendige fagutdanningen. I lokalavisens omtale av saken fremgikk det at kommunedirektøren hadde uttalt at det var «spesielle forhold rundt den tredje [fagutdannet søkeren]», som kommunalsjefen ikke kunne gå inn på av personvern hensyn, som førte til at hun ikke var aktuell for stillingen. Klageren reagerte på at hun ble

omtalt på en slik måte i en avisartikkel, når hun ikke en gang hadde blitt kalt inn til intervju. Hun tok derfor kontakt med sin fagforening, Bibliotekarforbundet, som klaget saken inn til ombudsmannen på hennes vegne.

Våre undersøkelser

Vedlagt klagen fra Bibliotekarforbundet fulgte kopi av den utvidede søkerlisten. Av denne fremgikk det at klageren hadde den nødvendige fagutdanningen. Ombudsmannen ble derfor oppmerksom på at det var tre, ikke to, søkere med fagutdanning til stillingen. Kommunen ble derfor bedt om å oversende kopi av søknad med tilhørende vedlegg fra klageren og de to søkerne som også hadde godkjent fagutdanning, samt gjøre rede for hvorfor klageren ikke ble kalt inn til intervju.

I svar 14. august 2020 opplyste kommunen at det i annonseteksten ble fremhevet at kommunen ønsket seg «en biblioteksjef som kan ta biblioteket inn i framtida. Fokuset er kreativt og utadvendt arbeid, gode evner til kommunikasjon og service, interesse for hele kulturfeltet – og evner til å bygge opp nye møteplasser, debattarenaer og kulturscener (...)» Det ble vist til at den ansatte, med sin bakgrunn, kunne innfri disse forventningene, og at hun hadde forpliktet seg til, og skulle påbegynne, den nødvendige fagutdanningen. Kommunen mente at klageren ikke hadde dokumentert at hun hadde den ønskede kompetansen eller erfaringen. Videre ble det vist til at «at [klagerens] yrkeserfaring fra bibliotek i hjemlandet er knyttet til skole. Heller ikke senere har hun skaffet seg mye erfaring fra kulturfeltet (...)» Kommunen vektla også at klagers utdanning ble avsluttet på midten av 90-tallet. Det ble videre vist til at Nasjonalbiblioteket hadde dispensert fra kravet om fagutdannet biblioteksjef.

Bibliotekarforbundet viste i sine merknader til at kommunen ikke hadde gitt en tilstrekkelig god begrunnelse for hvorfor klageren ikke var funnet egnet for stillingen. Hun var ikke blitt kalt inn til intervju. Forbundet var heller ikke kjent med at det var hentet inn referanser. Klageren hadde dermed ikke fått mulighet til å utdype hvilken erfaring og kompetanse hun hadde innenfor områdene kommunen ønsket å legge vekt på, utover det hun hadde nevnt i søknaden.

Videre hadde klageren, i søknaden, vist til at hun hadde erfaring med områder som fremgikk av utlysningsteksten og som var relevant for stillingen, herunder at hun anså seg som kreativ innen bibliotekfaget, og at hun fra en tidligere stilling som biblioteksjef i en annen kommune hadde erfaring med å bruke biblioteket til å skape nye møteplasser for innbyggerne i kommunen. Bibliotekarforbundet viste også til at klageren hadde erfaring fra flere folkebibliotek, både som biblioteksjef i Y kommune og som fagleder ved Z bibliotek etter sammenslåingen med Y kommune. Det ble også påpekt at det ikke var en betingelse at bibliotekutdanningen skulle være av nyere dato.

Ut over å vise til at klageren hadde et lengre avbrekk i sin erfaring fra bibliotek, frem til 2018, utdypet ikke kommunen hvorfor de mente å kunne konkludere med at klageren ikke var egnet for stillingen.

Ombudsmannen fant også grunn til å undersøke om Nasjonalbiblioteket hadde foretatt en selvstendig vurdering av kommunens dispensasjonssøknad, eller om vurderingen utelukkende var

basert på kommunens vurderinger. Nasjonalbiblioteket svarte at saksbehandling var basert på kommunens vurderinger gjennom kommunens intervjuer og referansesjekk av søkerne. Det ble vist til at generell egnethet til biblioteksjefstillingen også er et moment som må tas hensyn til i vurderingen av søkere, ikke bare bibliotekfaglig utdanning, selv om egnethet ikke er nevnt uttrykkelig i folkebibliotekloven.

Nasjonalbiblioteket viste ellers til kommunens beskrivelse av de to andre fagutdannede søkerne, samt at «en tredje [søker] med utenlandsk bibliotekarutdanning kom ikke i betraktning grunnet uegnethet for biblioteksjefstillingen.» At klageren ikke var nevnt i kommunens dispensasjonssøknad ble ikke adressert i Nasjonalbibliotekets svar til ombudsmannen. Det ble heller ikke opplyst hvor Nasjonalbiblioteket hadde opplysningene om klagers egnethet fra. Avslutningsvis ble det opplyst at «Nasjonalbiblioteket har ut fra ut fra de forutsetningene som er lagt til grunn i saken gjort en selvstendig saksbehandling når det gjelder innvilgelse av dispensasjonen til X kommune.»

Ombudsmannens syn på saken

1. Kvalifikasjonsprinsippet – det rettslige utgangspunktet

Målet i en ansettelse i det offentlige er å finne frem til den søkeren som etter en samlet vurdering anses best kvalifisert for stillingen. Det sentrale hensynet bak kvalifikasjonsprinsippet er å sikre at forvaltningen rekrutterer personer med best mulig kompetanse til oppgavene det offentlige skal utføre. Videre har lovgiver for enkelte stillinger, slik som biblioteksjef i en kommune, fastsatt særskilte kvalifikasjoner som en søker må oppfylle for å anses formelt kvalifisert. Vurderingen av de enkelte søkeres kvalifikasjoner skal skje med utgangspunkt i kvalifikasjonskravene som er angitt i utlysningsteksten, herunder eventuelle krav som følger av lov eller forskrift.

Det er sikker rett at kvalifikasjonsprinsippet gjelder på ulovfestet grunnlag for ansettelser i kommunene og fylkeskommunene, med det samme rettslige innholdet som ved statlige ansettelser. 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. Det sentrale hensynet bak kvalifikasjonsprinsippet er å sikre at forvaltningen rekrutterer personer med best mulig kompetanse til de oppgavene det offentlige skal utføre.»

Det følger av folkebibliotekloven § 5 at alle kommuner skal ha «fagutdannet biblioteksjef». Forskrift om kvalifikasjonskrav i bibliotekene § 2 andre ledd har nærmere bestemmelser om hva som skal til for å oppfylle dette kravet. Nasjonalbiblioteket kan dispensere fra kravet om at biblioteksjefen skal være «fagutdannet» dersom «kommunen dokumenterer at det etter offentlig utlysning ikke har meldt seg noen kvalifisert søker», jf. forskriften § 4.

For å være kvalifisert for en stilling, må søkerne oppfylle det som er satt som absolutte kvalifikasjonskrav. Det gjelder både kravene arbeidsgiver selv har oppstilt, og eventuelle krav som følger av lov eller forskrift. Utlysningstekstens innhold danner, sammen med lov- eller forskriftsbestemte krav, den ytre rammen for hvem som er å anse som formelt kvalifisert.

Selv om det i utgangspunktet ligger til arbeidsgivers styringsrett å fastsette hvilke kvalifikasjoner som er nødvendige for å fylle en stilling, begrenses styringsretten av eventuelle lov- eller forskriftsbestemte krav. Arbeidsgiver kan ikke omgå lovbestemte krav ved å oppstille egne krav som ikke henger naturlig sammen med det som følger av lov eller forskrift. Dette innebærer blant annet at arbeidsgiver ved utvelgelse av kandidater til intervju, ikke bare kan vektlegge egne kvalifikasjonskrav. En formelt kvalifisert søker kan ikke på dette grunnlaget velges bort fra intervju, til fordel for en søker uten formell kompetanse.

Fyller kandidaten de formelle kvalifikasjonskravene, vil andre sentrale momenter i den samlede vurderingen av hvem som er best kvalifisert typisk være erfaring og personlig egnethet.

2. Kommunens utredning av saken

Etter forvaltningsloven § 17 første ledd har kommunen plikt til å «påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes». Dette gjelder også i ansettelsessaker, jf. forvaltningsloven § 3. Intervjuer med aktuelle søkere er ett av virkemidlene som bidrar til opplysningen av saken. Det samme er en tilstrekkelig god gjennomgang av søknaden med tilhørende vedlegg. Plikten til å opplyse saken tilstrekkelig før det fattes vedtak om ansettelse, er med på å sikre at den best kvalifiserte søkeren blir ansatt i stillingen. En forsvarlig og ryddig saksbehandling er ikke bare en forutsetning for at ansettelsesvedtaket blir korrekt; det er også avgjørende for at ombudsmannen senere skal kunne føre kontroll med ansettelsen.

I de fleste ansettelsessaker vil det være tilstrekkelig at arbeidsgiver foretar en gjennomgang av søknad og CV, og plukker ut de søkerne som synes å svare best på utlysningsteksten til den videre prosessen. Normalt vil det være nødvendig med intervju og referansesjekk for å avklare hvilken av de utvalgte kandidatene som er best egnet for stillingen.

Når det er særskilte lov- eller forskriftsbestemte krav til en stilling, og det er søkere som oppfyller disse kravene, skal andre kandidater i utgangspunktet ikke være med i den videre vurderingen. Dersom kandidater som mangler de formelle kvalifikasjonene likevel tas med i den videre prosessen, må det være særlige holdepunkter for at de formelt kvalifiserte kandidaten(e), likevel ikke er reelt kvalifisert(e). Å velge ut kandidater på bakgrunn av egnethet før en intervjuprosess, samtidig som kandidater som ikke oppfyller formelle kvalifikasjonskrav tas med videre, krever en særskilt begrunnelse som blir grundig dokumentert.

Ombudsmannen kan ikke se at kommunen i denne saken har dokumentert at det var grunnlag for å utelukke klageren fra prosessen allerede etter gjennomgangen av søknadene. Derimot

demonstrerte hun gjennom både søknad og CV at hun både hadde den nødvendige fagkompetansen og erfaringen det ble søkt etter.

3. Egnethetsvurderingen

For stillinger som har særskilte lov- eller forskriftsbestemte krav er det i rettspraksis slått fast at egnethetsvurderingen kan inngå som en del av vurderingen av om en søker er kvalifisert for en stilling, selv om dette ikke uttrykkelig følger av kravene i lov eller forskrift. Det stilles samtidig strenge krav til den egnethetsvurderingen som gjøres for å sile bort søkere som oppfyller kravene i lov- eller forskrift på bakgrunn av egnethet, til fordel for søkere som ikke oppfyller de kravene lovgiver har oppstilt for å anses kvalifisert for en stilling. I slike tilfeller er det om søkeren er uegnet for stillingen som skal vurderes og dokumenteres, ikke om den formelt kvalifiserte søkeren er mindre egnet enn andre søkere som ikke oppfyller de formelle lov- eller forskriftsbestemte kravene. En slik egnethetsvurdering kan sjelden gjøres uten at søkeren er intervjuet og referanser er innhentet.

Den særskilte egnethetsvurderingen som kan gjøres for å utelukke formelt kvalifiserte søkere fra en stilling til fordel for søkere som ikke oppfyller lov- eller forskriftsbestemte krav, er behandlet av Høyesterett i dom HR-2016-2229-A. I denne tok Høyesterett stilling til hva som ligger i at en person er å anse som kvalifisert for en stilling som lærer etter kompetansekravene i opplæringslova § 10-1. Rettens flertall viste til at det er adgang til å legge vekt på personlig egnethet ved vurdering av om en formelt kvalifisert søker kunne utelukkes fra den videre prosessen på grunn av manglende egnethet. For lærerstillinger oppstiller opplæringslova, på samme måte folkebibliotekloven gjør det for stilling som biblioteksjef i en kommune, krav om hva som skal til for å anses formelt kvalifisert. Forutsetningen for å kunne ansette en person som ikke oppfyller det lovfestede kvalifikasjonskravet, er arbeidsgiver kan dokumentere det ikke er formelt kvalifiserte søkere til stillingen. Dette må forstås som at det ikke er reelt kvalifiserte søkere til stillingen, fordi egnethetsvurderingen skal være en del av den samlede kvalifikasjonsvurderingen.

Selv om HR-2016-2229-A gjaldt en lærerstilling, er det naturlig å legge Høyesteretts forståelse til grunn også ved vurdering av hva som skal til for å anses som kvalifisert for andre stillinger som har særskilte lov- eller forskriftsbestemte kvalifikasjonskrav.

I dommen presiserte Høyesterett at vurderingen av egnethet ikke kan benyttes til å undergrave lovgivers formål med å oppstille et lovbestemt kvalifikasjonskrav.

Førstvoterende uttalte i premiss 52, på vegne av flertallet:

«Vurderingen [av kandidatens egnethet for stillingen] må være saklig, bygge på korrekt faktum og ikke være preget av utenforliggende hensyn. At søkeren etter en alminnelig kvalifikasjonsvurdering fremstår som dårligere egnet enn en annen, vil åpenbart ikke være tilstrekkelig.»

Ved en alminnelig kvalifikasjonsvurdering vil kandidatens personlige egnethet inngå som ett av flere momenter i totalvurderingen. Det er bare i de tilfeller der arbeidsgiver kan fastslå at kandidaten ikke

er personlig egnet at de formelle kompetansekravene kan tilsidesettes. Det er en forutsetning at en slik egnethetsvurdering er godt dokumentert og at argumentasjonen ikke fremstår som usaklig, eller det synes å ha blitt lagt vekt på utenforliggende hensyn for å ekskludere en formelt kvalifisert kandidat. Å konkludere med at en kandidat ikke er personlig egnet er en avgjørelse som er av stor betydning for den det angår. Kravene til grundig saksutredning blir derfor spesielt viktig der arbeidsgiver setter til side en fagutdannet kandidat, med den begrunnelse at hun er «uegnet» for stillingen.

I denne saken har ikke kommunen gjort de undersøkelser som er nødvendige for å konstatere at klageren ikke var egnet for stillingen. At utdanningen hennes var fra 90-tallet, og var tatt i utlandet, er ikke i seg selv saklig grunn til å konkludere med at hun var uegnet. Utdanningen er NOKUT-godkjent og oppfylder kvalifikasjonskravene i forskrift om kvalifikasjonskrav for ansatte i folkebibliotek § 2. Hun hadde dessuten opparbeidet seg relevant erfaring etter å ha jobbet i norske folkebibliotek siden 2018. Sett i lys av at den som ble ansatt i stillingen ikke hadde bibliotekfaglig utdanning eller erfaring, må klagers erfaring sies å være både tilstrekkelig og relevant, og oppveie for at hun hadde hatt et lengre avbrekk fra arbeid i biblioteksektoren.

Gitt at klageren heller ikke synes å ha vært kjent for kommunen fra før, ikke ble intervjuet og at det ikke er dokumentert at det ble hentet inn referanser på henne, fremstår uttalelsen fra kommunedirektøren til lokalavisen om at det var «spesielle forhold rundt [henne]» som gjorde henne uegnet for stillingen som noe underlig.

Ombudsmannen kan ikke se at kommunen hadde grunnlag til å konkludere med at klager ikke var personlig egnet for stillingen. Uttalelsen i lokalavisen om at klager ikke var egnet for stillingen bør derfor beklages.

4. Nasjonalbibliotekets behandling av dispensasjonssøknaden

Ved vurderingen av om Nasjonalbiblioteket skal innvilge en søknad om dispensasjon fra kravet i folkebibliotekloven § 5 må det foretas en selvstendig vurdering. Det er naturlig å ta utgangspunkt i den informasjonen som oversendes fra søkeren, i dette tilfellet kommunen. Samtidig må underlagsdokumentene gjennomgås, for å avklare om det er mangler ved søknaden som må undersøkes nærmere. Dersom den underliggende dokumentasjonen er mangelfull, må det gjøres nødvendige undersøkelser for å avklare faktum i saken, jf. forvaltningsloven § 17.

Nasjonalbiblioteket har ikke dokumentert at de, på selvstendig grunnlag, har gjort de undersøkelser som var nødvendige for å konkludere med at A var uegnet for stillingen. Hun var ikke nevnt i søknaden fra kommunen, og Nasjonalbiblioteket synes ikke å ha avklart med kommunen hvorfor hun ikke ble tatt med i den videre prosessen, gitt at hun på papiret åpenbart var formelt kvalifisert for stillingen.

Vedlagt svaret fra Nasjonalbiblioteket fulgte en kopi av utvidet søkerliste, og det legges derfor til grunn herfra at Nasjonalbiblioteket var klar over at klageren hadde den nødvendige fagutdanningen.

Informasjonen i den utvidede søkerlisten var ikke like utfyllende som informasjonen i CVen klageren hadde lagt ved søknaden sin. Men det fremgikk av den utvidede søkerlisten at hun var bibliotekar. Kommunen burde ha fått spørsmål om hvorfor klageren ikke var omtalt i dispensasjonssøknaden, og dermed ikke synes å ha blitt vurdert for stillingen. Det gikk en uke fra søknaden var sendt, til den var ferdigbehandlet, og ombudsmannen har ikke fått oversendt kopi av korrespondanse som tilsier at det er gjort slike undersøkelser. At slike undersøkelser ikke synes å ha blitt gjort må sies å være en mangel ved behandlingen av dispensasjonssøknaden.

Ombudsmannen kan vanskelig se at Nasjonalbiblioteket på selvstendig grunnlag, kunne konkludere med at klageren ikke var egnet for stillingen som biblioteksjef, bare basert på opplysningene om henne som fremgikk av den utvidede søkerlisten. Det er samtidig vanskelig å konkludere med om dette er en feil som har virket bestemmende på det endelige resultatet i saken, og dermed påvirket vedtakets gyldighet, når klagers egnethet ikke har blitt vurdert verken av kommunen eller Nasjonalbiblioteket.

Konklusjon

Det følger av folkebibliotekloven § 5 at en kommune skal ha fagutdannet biblioteksjef. Det er adgang til å dispensere fra dette kravet dersom det kan dokumenteres at det ikke har meldt seg kvalifisert søker. I denne kvalifikasjonsvurderingen skal både søkers formelle kvalifikasjoner og egnethet for stillingen inngå.

Ombudsmannen har kommet til at verken X kommune eller Nasjonalbiblioteket har gjort de undersøkelsene som er nødvendige for å kunne konkludere med at klager var uegnet for stillingen som biblioteksjef i kommunen. Det kan ikke utelukkes at hun er kvalifisert for stillingen, og dermed urettmessig forbigått. Det er også mulig at dispensasjonssøknaden ikke skulle ha blitt innvilget.

Siden klageren ikke har blitt intervjuet er saken ikke tilstrekkelig opplyst til å konkludere med at hun rent faktisk er blitt forbigått i denne ansettelsesprosessen. Kommunen bør samtidig vurdere hvordan det kan bøtes på den urett som er begått mot henne. Som minimum bør uttalelsen i lokalavisen om at hun var uegnet for stillingen beklages. Den som ble ansatt i stillingen er ikke part i saken her, og ombudsmannens uttalelse innvirker ikke på hennes ansettelsesforhold.

Ombudsmannen ber om at vurderingen gjøres innen utgangen av april 2021, og ber om å bli holdt oppdatert om utfallet.

5.3.2021 (2020/2393)