

Vurdering av personlig egnethet ved ansettelse i offentlig stilling

14.11.2022 (2022/2520)

Saken gjelder en klage på en kommunal ansettelsesprosess. Klageren mente at kommunen hadde lagt vekt på utenforliggende hensyn. Kommunen erkjente at klageren var formelt kvalifisert for stillingen, men anså henne ikke som personlig egnet for den, fordi hun manglet tilliten som var nødvendig i stillingen.

Ombudet uttalte at evne til å skape tillit er en viktig personlig egenskap for en ansatt i barnevernet. Kommunen har samtidig ikke sørget for å dokumentere egnethetsvurderingen slik at det er klart hva kommunen bygget vurderingen på da de mente at klageren ikke hadde tillit. Det er også uklart om vurderingen av klagerens egnethet var basert på klagerens egenskaper eller om det også var lagt vekt på utenforliggende hensyn; klagerens relasjon til en person som tidligere hadde uttalt seg kritisk om barnevernet i kommunen. Dette innebærer at det er tvil om kommunen hadde et tilstrekkelig grunnlag for å konkludere med at klageren ikke var personlig egnet for stillingen.

Ombudet ber kommunen gjennomgå sine rutiner i ansettelsessaker for å sikre at kvalifikasjonsprinsippet blir fulgt i fremtiden, og at egnethetsvurderingen er basert på saklige hensyn.

Sakens bakgrunn

A (heretter klageren) klaget 21. april 2022 til ombudet over at hun våren 2021 ikke var blitt ansatt i en stilling som barnevernskonsulent i X kommune. Hun var én av åtte søkere til stillingen. I utlysningsteksten søkte kommunen etter en person med relevant treårig utdanning og arbeidserfaring. Det ble opplyst at kandidatenes personlige egenskaper ville bli tillagt avgjørende vekt.

Klageren var én av fire kandidater som ble innkalt til intervju. To av de fire intervjuede kandidatene ble innstilt til stillingen. Klageren var ikke en av disse. Det ble fattet vedtak i ansettelsessaken 16. april 2021. Klager ble kort tid etter orientert om utfallet i telefonsamtale. Skriftlig avslag ble mottatt 10. mai 2021. Hun søkte også en annen stilling i kommunens barnevern. Stillingen ble trukket kort tid etter søknadsfristens utløp.

Klageren tok etter dette telefonisk kontakt med barnevernlederen og ba om begrunnelse for hvorfor hun ikke hadde blitt innstilt til den første stillingen hun hadde søkt på, og hvorfor den andre stillingen hadde blitt trukket. Hun skal da ha blitt fortalt at dette «hadde noko med historikken i X å gjere», og at det var uro rundt barneverntjenesten i kommunen, som hadde ført til at «bygda var delt i to».

I klagen hit opplyste klageren at et av hennes familiemedlemmer hadde engasjert seg i den offentlige debatten rundt barneverntjenesten i kommunen. Barnevernlederen skal ha opplyst til klageren at dersom hun ble ansatt i barnevernet, var kommunen redd for at dette kunne «trigge» innbyggerne i kommunen. Klageren skrev også at barnevernlederen hadde opplyst henne om at klagerens slektskap til «den ene siden» i seg selv kunne være nok til at konflikten ville kunne blusse opp igjen. Dette ble angitt som noe som kunne få store konsekvenser for tilliten til tjenesten. Klageren mente at dette var utenforliggende hensyn, som det ikke var adgang til å legge vekt på ved vurderingen av om hun var kvalifisert for stillingen.

Våre undersøkelser

Vi fant grunn til å undersøke saken nærmere. I brev 12. mai 2022 herfra ble kommunen bedt om å svare på spørsmål om ansettelsesprosessen i saken.

Innledningsvis ble kommunen spurt om det er saklig å legge vekt på at et av klagerens familiemedlemmer hadde ytret seg i den offentlige debatten om kommunens barneverntjeneste. Videre ble det stilt spørsmål om klageren ellers var kvalifisert for stillingen. Vi spurte også hvorfor det ikke ble innhentet referanser etter intervjuet av klager.

Kommunen svarte på undersøkelsen 17. juni 2022. I svaret konkluderte kommunen med at det ikke er saklig å legge vekt på at et familiemedlem til en søker har ytret seg i den offentlige debatten. Kommunen erkjente også at det, basert på dokumentasjonen i saken, kunne fremstå som at usaklige hensyn var vektlagt i vurderingen. Samtidig fastholdt kommunen at det ikke hadde blitt lagt vekt på familiemedlemmets ytringer ved vurderingen av klagers egnethet for stillingen.

Det ble videre opplyst at kommunen anså klageren som faglig kvalifisert, men vurderte at hun ikke var personlig egnet for stillingen etter intervjuet. Tilsetningsgruppen, som hadde gjennomført intervjuet, hadde konkludert med at klager ikke var egnet for stillingen og hadde begrunnet dette med at det «ikkje var tilstrekkeleg tillit til at søkjar kunne innstilles». Ifølge kommunen var denne vurderingen basert på saklige hensyn som ikke hadde blitt tilstrekkelig dokumentert, slik at dokumentasjonen i etterkant ga et skjevt bilde av vurderingen. Kommunen erkjente at rutinene rundt dokumentasjon av intervjuer og relevante kriterier for sammenligning av kandidater var mangelfulle. Det ble videre opplyst at kommunen etter dette «må sikre betre skriftlege rutinar for dokumentasjon av heile tilsetjingsprosessen. I tillegg må me sikre betre rutinar for arkivering av denne dokumentasjonen.»

I svaret hit ble det ikke utdypet hvorfor kommunen mente klageren manglet den nødvendige tilliten. Kommunen begrunnet heller ikke nærmere hvorfor referanser ikke ble innhentet. Det ble imidlertid gitt uttrykk for at barnevernet i kommunen hadde en historikk, og at kommunen var opptatt av å ta med denne dimensjonen inn i etableringen av nytt barnevern. Vedlagt svaret fulgte også et notat fra samtalen mellom barnevernlederen og klageren, som etter det opplyste hadde blitt utarbeidet 19. mai 2022, og som ikke hadde blitt oversendt Sivilombudet tidligere. I dette telefonnotatet kom det frem at barnevernleder hadde opplyst klager om at hun hadde fremstått som usikker «rundt hvordan andre [innbyggere i kommunen] ville reagere på henne som saksbehandler med tanke på familien hennes». Barnevernleder hadde videre vist til «historikken i X og at barnevernet hadde skapt så stor splittelse at bygden hadde blitt delt i to.» Hun hadde også vist til at klageren var «i slekt med «den ene siden» og at det i seg selv kunne være nok til å blusse opp igjen konflikten noe som igjen kunne få store konsekvenser for [tilliten] til tjenesten».

Klageren fikk kommunens svar, uten vedlegg, oversendt for merknader. I merknadene hit viste klager til at familiemedlemmets ytringer var eneste begrunnelse hun hadde fått for ikke å bli innstilt. Hun mente dette måtte ha blitt tillagt stor vekt. Klageren viste også til at kommunen ikke har gitt noen annen begrunnelse i svarene på undersøkelsen, og at dette viste at det nettopp var familiemedlemmets ytringer som ble tillagt vekt. Klager viste videre til at hun har fått tilbud om faste stillinger i barneverntjenesten i andre kommuner, og fant det merkelig at kommunen derfor anså henne uegnet for denne stillingen.

Kommunen hadde ingen ytterligere merknader i saken.

Sivilombudets syn på saken

1. Problemstilling

Saken reiser spørsmål om kommunen har fulgt kvalifikasjonsprinsippet, herunder om det er lagt vekt på utenforliggende hensyn i vurderingen av klagerens personlige egnethet for stillingen. Siden kommunen har erkjent at det er mangler ved skriftligheten i saken, er kravet til skriftlighet ikke omtalt nærmere.

2. Klagerens rett til innsyn i ansettelsesmyndighetenes vurdering

Saksbehandlingen ved ansettelse i offentlig forvaltning reguleres av forvaltningsloven. Etter forvaltningsloven § 2 andre ledd er avgjørelser om ansettelse å anse som enkeltvedtak. Saken vil normalt bli best opplyst, jf. forvaltningsloven § 17, når både den private part og forvaltningsorganet har fullt innsyn i alle relevante dokumenter slik hovedregelen er i forvaltningsloven § 18.

Et unntak fra reglene om innsyn er gitt i forvaltningslovforskriften kapittel 5, som gir egne regler om partsinnsyn i saker om ansettelse i den offentlige forvaltning. Unntaksreglene skal bidra til å sikre best mulig opplysning av saken, og balanseres mot, blant annet, ansettelsesrådets og referansepersoners behov for fortrolighet og deres bidrag til opplysning av saken.

Etter forvaltningslovforskriften har en part rett til innsyn i dokumenter som inneholder faktiske opplysninger om seg selv, men ikke til vurderinger som er gjort eller gitt av blant annet tilsettingsorganet. Forvaltningslovforskriften kapittel 5 tillater merinnsyn, og iblant kan det være ønskelig å formidle slike opplysninger til kandidaten, jf. ombudets uttalelse 13. oktober 2020 (SOM-2019-4374).

I denne saken har kommunen gitt klageren en muntlig begrunnelse for hvorfor hun ikke fikk stillingen, herunder innsyn i vurderinger som ble gjort av henne under ansettelsesprosessen. Dette er i utgangspunktet ikke noe klageren hadde rett til innsyn i, men arbeidsgiver står fritt til å gi en søker en begrunnelse for hvorfor søkeren ikke har nådd opp i prosessen. Siden begrunnelsen klageren har fått er sentral i klagen hit, har ombudet sett det nødvendig å gjengi informasjon fra de vurderingene som er gjort av klageren, for å forklare de slutningene som er gjort herfra.

3. Det rettslige utgangspunktet – kvalifikasjonsvurderingen

Ved ansettelse i offentlig stilling skal kvalifikasjonsprinsippet følges. 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.»

Prinsippet gjelder på ulovfestet grunnlag for kommunale stillinger. Målet er å finne frem til den eller de av søkerne som etter en samlet vurdering anses best kvalifisert for stillingen.

For vedtak om ansettelse gjelder forvaltningslovens regler om saksbehandling med de unntak som følger av lovens § 3 med tilhørende forskrift. I tillegg er det et grunnleggende ulovfestet krav til all offentlig forvaltning at avgjørelser skal være saklig begrunnet, og at saksbehandlingen skal være forsvarlig.

4. Personlig egnethet som faktor i den samlede kvalifikasjonsvurderingen

I hvilken grad personlig egnethet kan vektlegges ved en ansettelse, må vurderes konkret i hver sak. Sentralt for denne vurderingen 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 for den enkelte stillingen hvilke typer personlige egenskaper det søkes etter. Det er selvsagt ikke slik at ett sett egenskaper eller personlighetstrekk alltid vil være best, for alle typer stillinger.

Ved ansettelse i noen typer 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 ombudet bare i begrenset grad kan uttale seg om. Ombudet kan bare kritisere skjønnet dersom det er lagt vekt på utenforliggende eller usaklige hensyn, eller avgjørelsen fremstår som «klart urimelig», jf. sivilombudsloven § 12.

Forvaltningen har 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.

5. Kvalifikasjonsvurderingen i denne saken

Det er ikke uvanlig at en kandidat kan føle seg forbigått når ansettelsesmyndigheten viser til personlig egnethet som grunnlag for at kandidaten ikke har fått stillingen. Dette vil typisk gjøre seg gjeldende der arbeidsgiver har valgt en annen søker med tilsynelatende svakere formell kompetanse. Men også i situasjoner der egnethet har vært det utslagsgivende i valget mellom søkere som fremstår som omtrent like godt formelt kvalifisert, kan dette lede til spørsmål om det er tatt utenforliggende hensyn i egnethetsvurderingen.

Ombudet har behandlet en rekke slike klagesaker, der noen har endt med kritikk mot forvaltningen. Et eksempel er ombudets uttalelse 30. april 2021 (SOM-2020-1921) der en formelt kvalifisert søker ble valgt bort, til fordel for en søker som hadde mindre relevant erfaring, men som ble ansett som faglig sterk. Kommunen hadde i utlysningsteksten vist til at gode samarbeidsevner var viktig, og at det ville legges stor vekt på personlig egnethet. Det var 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, at hun var veldig utålmodig og at hun i konflikter kjempet til siste slutt. Klageren var også ærlig på at hun ikke ønsket å endre seg. Ombudet kom her til at det var adgang til å legge avgjørende vekt på personlig egnethet, selv om egnethetsvurderingen fremsto som noe streng.

I denne saken har halvparten av søkerne til stillingen relevant utdanning i henhold til utlysningsteksten. Klageren var den eneste som i tillegg hadde en relevant mastergrad.

Utllysningsteksten fremhevet at personlige egenskaper ville bli tillagt avgjørende vekt. Etter kommunens redegjørelse for saken, legger ombudet til grunn at kommunen mente at tillit var en sentral personlig egenskap for den de skulle ansette. Ombudet finner ikke grunn til å betvile kommunens vurdering av dette behovet, spesielt sett i lys av at barnevernet generelt har behov for tillit, og at det for dette barnevernet var en historikk med stor uenighet internt i kommunen. For en slik stilling fremstår det som saklig å vektlegge evne til å skape tillit som en del av egnethetsvurderingen.

Spørsmålet er da om ansettelsesmyndigheten hadde et tilfredsstillende grunnlag for å konkludere med at klageren ikke fremsto som eller ikke hadde egenskaper som ville bygge eller inngi nødvendig tillit til å anses personlig egnet for en stilling i barnevernet i denne kommunen. Det er også et spørsmål om begrunnelsen som ble gitt, både til klageren direkte, og i innstillingen, fremstår som at den bygger på relevante og saklige hensyn.

Referatet fra intervjuet er datert 6. mai 2021, nesten en måned etter intervjuet fant sted, og er utformet som et refleksjonsnotat, med gjengivelse av notater fra selve intervjuet og de tankene deltakerne i intervjuet gjorde seg etter intervjuet. Det går frem av notatet at klagers relasjon til familiemedlemmet og det at familiemedlemmet hadde ytret seg i den offentlige debatten hadde vært et tema i intervjuet. Det nevnes også at klageren har hatt flere samtaler med familiemedlemmet rundt temaet barnevern i kommunen. Ombudet er enig i at enkelte av klagerens svar, slik disse er gjengitt i referatet, fremsto relevant i en vurdering av hennes personlige egnethet for den konkrete stillingen.

Klager uttrykte for eksempel at hun var usikker på hvordan hun ville håndtere situasjoner der personer hun hadde vokst opp med eller gått på skole med skulle reagere dersom hun ble saksbehandler i deres sak. Hun uttrykte også usikkerhet om hvordan andre ville reagere på at hun hadde samme etternavn som hennes familiemedlem. Ombudet mener at denne usikkerheten kan være relevant å legge vekt på, nettopp fordi dette er forhold som gjelder klageren direkte, og derfor kan være egnet til å si noe om hennes personlige egnethet for denne konkrete stillingen. Samtidig er det en forutsetning at slike elementer i en egnethetsvurdering er godt dokumentert og at argumentasjonen ikke fremstår som usaklig, eller at det synes å ha blitt lagt vekt på utenforliggende hensyn for å ekskludere en formelt kvalifisert kandidat.

I innstillingen er imidlertid ikke de forholdene som eventuelt gjelder klagerens svar i intervjuene og de forhold som dannet grunnlag for egnethetsvurderingen omtalt nærmere. Der har arbeidsgiver begrenset seg til å vise til manglende tillit i begrunnelsen av klagerens personlige egnethet. Det kan derfor stilles spørsmål ved om det var klagerens egne egenskaper eller

klagerens relasjon til familiemedlemmet som var det utslagsgivende for vurderingen av henne som uegnet for stillingen.

Begrunnelsen kommunen ga til klageren i telefon, forsterker dette inntrykket. Det ble i denne samtalen trukket frem at klageren var i slekt med «den ene siden» av konflikten i kommunen, noe som også har blitt gjengitt i svarene til ombudet. Dette slektskapet kan i seg selv ikke være diskvalifiserende. Egnethetsvurderingen må i så fall bygge på søkerens egenskaper, hvorfor arbeidsgiver mener at relasjonen til familiemedlemmet vil kunne påvirke hennes evne til å utføre oppgavene i stillingen, samt klagerens evne til å reflektere rundt forhold som kan utfordre den tilliten kommunens innbyggere eventuelt kan ha til hennes rolle i barnevernet.

Ombudet kan ikke se at kommunen, basert på dokumentasjonen i saken, har gitt en tilstrekkelig begrunnelse for at det ved vurderingen av klagerens egnethet bare er lagt vekt på relevante hensyn. Dette kan komme av at egnethetsvurderingen ikke var tilstrekkelig dokumentert, men kan også være forårsaket av at klagerens slektskap med en person som har kritisert barnevernet, i for stor grad har påvirket egnethetsvurderingen, uten at det er gjort en nærmere vurdering av om, og i så fall hvordan, dette slektskapet vil ha avgjørende betydning for klagerens evne til å skape tillit og utføre oppgavene i stillingen.

Begrunnelsen kommunen har gitt til klageren, samt våre undersøkelser av saken, etterlater tvil om kommunen bare har lagt vekt på saklige hensyn i vurderingen av hennes personlige egnethet for stillingen.

Konklusjon

Ombudet er enig med kommunen i at evne til å skape tillit er en viktig personlig egenskap for en ansatt i barnevernet. Kommunen har samtidig ikke sørget for å dokumentere egnethetsvurderingen slik at det er klart hva kommunen bygget på da de mente at klageren ikke hadde tillit. Det er også uklart om vurderingen av klagerens egnethet var basert på klagerens egenskaper eller om det også var lagt vekt på utenforliggende hensyn; klagerens relasjon til en person som tidligere aktivt hadde deltatt i en debatt om barnevernet i kommunen. Dette innebærer at det er tvil om kommunen hadde et tilstrekkelig grunnlag for å konkludere med at klageren ikke var personlig egnet for stillingen.

Ombudet ber kommunen gjennomgå sine rutiner i ansettelsessaker for å sikre at kvalifikasjonsprinsippet blir fulgt i fremtiden, og at egnethetsvurderinger baseres på saklige hensyn.

Ansettelsen er gjennomført, og den ansatte har ikke vært part i ombudets behandling av saken. Ombudets uttalelse får derfor ingen konsekvenser for den ansattes stilling.

14.11.2022 (2022/2520)