

Ansettelse av biblioteksjef

18.10.2023 (2023/532)

Spørsmålet i saken er om en kommune hadde adgang til å ansette en biblioteksjef som ikke hadde bibliotekfaglig utdanning når det var en annen kvalifisert søker. A, som har bibliotekfaglig utdanning, søkte på utlyst stilling som biblioteksjef i X kommune. Hun ble innstilt som nr. 2. Stillingen gikk til en søker uten bibliotekfaglig utdanning.

Sivilombudet er kommet til at ansettelsen er i strid med folkebibliotekloven § 5, forskrift om kvalifikasjonskrav til ansatte i folkebibliotek § 2 og utlysningsteksten. Etter folkebibliotekloven § 5 skal en biblioteksjef ha bibliotekfaglig utdanning.

Kommunen har erkjent at søkeren som ble tilsatt ikke oppfylte lovbestemte kompetansekrav, men kom til at hun like fullt fremsto som best egnet blant annet ut fra sine lederegenskaper. I denne saken var klager kvalifisert til stillingen, selv om kommunen vurderte henne som mindre egnet enn den som ble tilsatt.

Klager er urettmessig blitt forbigått i denne ansettelsesprosessen og kommunen bør vurdere hvordan uretten som er begått mot henne kan bøtes på.

(1) Spørsmålet i saken er om en kommune hadde adgang til å ansette en biblioteksjef uten bibliotekfaglig utdanning, når det var en annen kvalifisert søker. Videre er spørsmålet om kommunens saksbehandling var i samsvar med kravene i forvaltningsloven og kvalifikasjonsprinsippet som gjelder for ansettelser.

Sakens bakgrunn

(2) A (heretter klageren) søkte på utlyst stilling som biblioteksjef i X kommune (heretter kommunen) høsten 2022. Kvalifikasjonskravene i utlysningen var minimum bachelor med bibliotek- og informasjonsvitenskap, som er et lovbestemt krav, i tillegg til erfaring fra bibliotek eller annen utadrettet kulturvirksomhet og lederkompetanse. Personlig egnethet ble fremhevet i utlysningsteksten. Stillingen var først utlyst sommeren 2022, men ble senere trukket tilbake. Klager søkte også på den første utlysningen.

(3) Det var fire søkere til stillingen. Klageren var den eneste som hadde bibliotekfaglig utdanning i samsvar med de lovbestemte kravene. Klageren og en annen søker ble kalt inn til intervju. De to andre søkerne gikk ikke videre fordi kommunen mente at de ikke var kvalifiserte.

(4) Søkeren som ble ansatt hadde omfattende lederutdanning og utdanning i litteraturvitenskap, men manglet slik bibliotekfaglig utdanning som folkebibliotekloven § 5, forskrift om kvalifikasjonskrav til ansatte i folkebibliotek § 2 (heretter forskriften) og stillingsutlysningen stilte krav om. Klageren ble innstilt som nr. 2.

(5) Klager henvendte seg til Sivilombudet 1. februar 2023 og mente seg urettmessig forbigått, under henvisning til at søkeren som ble tilbudt stillingen ikke var kvalifisert.

(6) Sivilombudet mottok senere også en annen klage, med samme begrunnelse, fra en av de to andre søkerne som kommunen ikke hadde ansett som kvalifisert. Sivilombudet har behandlet de to klagene separat.

Våre undersøkelser

(7) Vi ba kommunen om å få tilsendt saksdokumentene. Sammen med saksdokumentene opplyste kommunen i eget brev 20. mars 2023 at tilsettingsutvalget etter en grundig prosess hadde innstilt B som nummer 1.

(8) Sivilombudet fant grunn til å undersøke saken nærmere. I brev 17. april 2023 stilte vi kommunen spørsmål om ansettelsen. Vi ba også om å få innstillingen som ikke var inkludert i kommunens første oversendelse av saksdokumenter. Sivilombudet mottok 26. mai 2023 innstillingen fra kommunen sammen med svarene på undersøkelsen.

(9) Vårt første spørsmål til kommunen var om det var kvalifiserte søkere til stillingen. Kommunen besvarte spørsmålet benektende. De viste til at selv om klager oppfylte utdanningskravet, så manglet hun de personlige egenskapene som gjaldt for stillingen. Den tilsatte oppfylte ikke utdanningskravet, men scoret på alle de personlige egenskapene og innfridde kravet til lederkompetanse.

(10) Dernest stilte vi spørsmål om hvilke momenter kommunen la vekt på i ansettelsen av biblioteksjef. Kommunen svarte at de hadde vektlagt lederegenskaper og gode samarbeids- og kommunikasjonsevner. Både i intervjuet og etter referansesjekk fremsto den tilsatte som fremtidsrettet og egnet til å drive biblioteket i den retningen kommunen ønsket. Kommunen viste

til at klageren ikke gjorde et spesielt godt intervju, og at kommunen ville være avhengig av at de ansatte tok ansvaret for utvikling om hun ble biblioteksjef.

(11) Vi viste videre til § 3 i forskriften. Her fremgår at «[k]ommuner med bred bibliotekfaglig kompetanse kan ansette biblioteksjef uten bibliotekfaglig utdanning. Med bred bibliotekfaglig kompetanse menes bibliotek med minst fem årsverk som oppfyller kvalifikasjonskravene i § 2.» På spørsmål om vilkårene for å ansette biblioteksjef uten fagutdanning var oppfylt, svarte kommunen benektende.

(12) Deretter spurte vi om kommunen hadde søkt dispensasjon etter § 4 i forskriften. Kommunen svarte at det ikke var søkt om dispensasjon, men at det ville bli gjort.

(13) Avslutningsvis ba vi om kommunens øvrige kommentarer. Kommunen mente at det var vanskelig å finne kvalifiserte søkere på et lite sted. Det viktigste var å finne en person med de riktige lederegenskapene som kunne utvikle biblioteket. Hvis den tilsatte hadde takket nei, ville klageren fått tilbudet. Klageren var egnet til å ivareta driften av biblioteket, selv om hun ikke kunne bidra til ønsket utvikling. Kommunen påpekte til slutt at tilsettingsutvalget, som inkluderte Bibliotekforbundet, var enstemmig om avgjørelsen.

(14) Klager fikk anledning til å kommentere kommunens svar. Hun kjente seg ikke igjen i kommunens personkarakteristikk av henne, og opplevde at referansene ga henne gode skussmål. Bibliotekarforbundet sentralt hadde opplyst til henne at de ikke hadde vært involvert i ansettelsen.

(15) Sivilombudet stilte tilleggsspørsmål til kommunen i brev 15. august 2023. Vi spurte om saken var godt nok opplyst for tilsettingsrådet, jf. forvaltningsloven (fvl.) § 17. Vi viste til at det ikke er nevnt i innstillingen at det både i utlysningsteksten og i loven er krav til kompetanse for stillingen. Det fremgikk heller ikke av innstillingen at den tilsatte ikke fylte disse kravene. Kommunen svarte at tilsettingsutvalget var godt kjent med kompetansekravet, herunder kravet til ønsket ledererfaring, og med fvl. § 17.

(16) Vi viste videre til at innstillingen var datert 3. januar 2023, samtidig som klager opplyste til oss at hun fikk avslag 2. desember 2022. Avslagsbrevet hun mottok om tilsettingen var udatert. På denne bakgrunn ba vi om å få opplyst når tilsettingsrådet fattet vedtaket om tilsetting og når skriftlig avslag ble meddelt til de øvrige søkerne.

(17) Kommunen opplyste at klager fikk muntlig beskjed om at hun ikke fikk stillingen og at avslagsbrevet deretter ble sendt klager 2. desember 2022. Innstillingen ble ifølge kommunen fattet 28. desember 2022 på kommunalsjefens kontor. Kommunen oppga at lederen først skrev vurderingen og innstillingen 3. januar 2023 på grunn av ferie og arbeidspress.

(18) Vi ba videre om kommunens syn på når dispensasjon etter forskriften § 4 må foreligge. Kommunens svarte at dispensasjon måtte foreligge etter tilsetting. Det ble opplyst at kommunen søkte dispensasjon 14. juli 2023 som ble innvilget av Nasjonalbiblioteket 9. august 2023. Begge dokumentene fulgte vedlagt kommunens svarbrev hit. I Nasjonalbibliotekets vedtak påpeker de at kommunen «har ansvaret for vurderingen av søkere i en ansettelsesprosess».

(19) Klager har fått anledning til å kommentere svarene fra kommunen. Hun stiller seg undrende til at kommunen søkte om dispensasjon når det fantes en kvalifisert søker til stillingen, og viser til at hun ble innstilt som nummer to. Derne st reagerer hun på at kommunen søkte om dispensasjon først syv måneder etter ansettelsen. I tillegg påpeker hun at Nasjonalbiblioteket har en selvstendig undersøkelsesplikt, og at det er uheldig at de ikke undersøkte saken nærmere før de innvilget dispensasjon.

Sivilombudets syn på saken

Rettslig utgangspunkt

(20) Kvalifikasjonsprinsippet gjelder på ulovfestet grunnlag for ansettelser i kommunene og fylkeskommunene, med det samme rettslige innholdet som ved statlige ansettelser. For statlige ansettelser er kvalifikasjonsprinsippet beskrevet som følger i statsansatteloven § 3:

«(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.»

(21) Kvalifikasjonsprinsippet skal sikre at forvaltningen rekrutterer personer med best mulig kompetanse til oppgavene det offentlige skal utføre. For enkelte stillinger, herunder biblioteksjef i en kommune, har lovgiver i tillegg fastsatt særskilte krav til kompetanse som en søker må oppfylle for å være formelt kvalifisert. Søkerne s kvalifikasjoner skal vurderes med utgangspunkt i kvalifikasjonskravene som er angitt i utlysningsteksten, herunder eventuelle krav som følger av lov eller forskrift.

(22) En søker må senest ved tiltredelsen oppfylle de absolutte kvalifikasjonskravene for å være kvalifisert til en stilling, se Sivilombudets uttalelse 19. desember 2014 (SOM-2014-1582) som gjaldt tilsetting av biblioteksjef uten bibliotekfaglig utdanning. Det er uttalt at det ikke er tilstrekkelig at studiet er påbegynt, selv der deler av studiet er gjennomført og bestått. Det gjelder både kravene som arbeidsgiver selv har oppstilt i utlysningsteksten, og eventuelle krav som følger av lov eller forskrift. I tillegg vil erfaring og personlig egnethet ofte være sentrale momenter i den samlede vurderingen av hvem som er best kvalifisert. Loven og forskriften om særskilte kvalifikasjonskrav til biblioteksjef, begrenser den skjønnsfriheten som en arbeidsgiver vanligvis har ved valg av hvem som skal ansettes.

(23) Sivilombudet har uttalt seg om egnethetsvurderingen i en rekke saker, blant annet i uttalelse 5. mars 2021 (SOM-2020-2393) som også gjaldt ansettelse av biblioteksjef. Det er lagt til grunn at 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 prosessen. Dette gjelder likevel bare med den begrensning som følger av HR-2016-2229-A der det i kvalifikasjonsvurderingen til en stilling med lovbestemte krav, var adgang til å legge vekt på

personlig egnethet i tillegg til de lovbestemte kravene. Høyesterett la til grunn at arbeidsgiver kan se bort fra en formelt kvalifisert søker som anses personlig uegnet og tilby stillingen til en kandidat som er personlig egnet, selv om vedkommende ikke oppfyller de formelle kvalifikasjonskravene. Det må foretas en grundig og saklig vurdering av om kandidaten er personlig uegnet. Høyesterett presiserte at vurdering av egnethet ikke kan benyttes til å undergrave lovgivers formål med å oppstille et lovbestemt kvalifikasjonskrav, jf. avsnitt 52 der det er uttalt at: «[v]urderingen [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.»

Kommunens vurdering av søkerne

(24) Kommunen har på spørsmål fra ombudet svart at det ikke var kvalifiserte søkere til stillingen. Selv om klager oppfylte utdanningskravet, har kommunen svart at hun manglet de personlige egenskapene stillingen krever. Kommunen har medgitt at søkeren som ble tilsatt ikke oppfylte kvalifikasjonskravene, men at vedkommende nå er i gang med videreutdanning for å oppfylle lovens vilkår.

(25) Ettersom kompetansekravene må være oppfylt senest på tiltredelsestidspunktet, er det uten betydning at den tilsatte nå tar videreutdanning.

(26) En egnethetsvurdering som setter til side en formelt kvalifisert søker som personlig uegnet må være godt dokumentert, se Sivilombudets uttalelse 5. mars 2021 (SOM 2020-2393). Det er bare i de tilfeller der arbeidsgiver kan fastslå at kandidaten ikke er personlig egnet at de formelle kompetansekravene kan tilsidesettes, jf. Høyesteretts avgjørelse omtalt over.

(27) I kommunens innstilling i denne saken er det ikke holdepunkter for at klager ikke ble ansett kvalifisert eller ble ansett uegnet. Det fremgår av innstillingen at den tilsatte «best oppfylder» kravene til stillingen. Ved å innstille klageren som nummer 2 til stillingen, har kommunen tvert imot forutsetningsvis ansett klageren som kvalifisert på tilsettingstidspunktet.

(28) I lys av det som fremgår av saken legger ombudet til grunn at kommunen ikke anså klageren som uegnet, kun mindre egnet enn den andre. At kommunen i ettertid, i svarbrev til ombudet, har gitt uttrykk for at klageren ble ansett som uegnet, kan da ikke være avgjørende. Det var da ikke adgang til å tilsidesette klageren som fylte kompetansekravene, til fordel for en søker som ikke oppfylte kompetansekravene.

(29) Sivilombudet er etter dette kommet til at tilsettingen av biblioteksjef både er i strid med kvalifikasjonskravene i folkebibliotekloven med tilhørende forskrift, og de formelle kravene i utlysningsteksten om at biblioteksjefen skal ha «godkjent bibliotekfaglig utdanning».

Dispensasjon fra kravet om bibliotekfaglig utdanning

(30) Etter forskriften § 3 er det en viss adgang til å ansette en biblioteksjef uten fagutdanning forutsatt at nærmere vilkår er oppfylt. Kommunen er enig i at vilkårene i forskriften § 3, ikke er

oppfylt i denne saken. Videre kan Nasjonalbiblioteket etter søknad gi dispensasjon fra kravet om at en biblioteksjef skal ha bibliotekfagutdanning, jf. forskriften § 4. Det fremgår av § 4 at kommunen må dokumentere «at det etter offentlig utlysning ikke har meldt seg noen kvalifisert søker».

(31) Ombudet har foran kommet til at kommunen ikke kan legge til grunn at klager ikke var kvalifisert, ettersom det ikke fremgår at hun ble ansett personlig uegnet. Ombudet tar til etterretning at Nasjonalbiblioteket har gitt dispensasjon i vedtak 9. august 2023. I sin uttalelse 5. mars 2021 (SOM-2020-2393) uttalte ombudet at Nasjonalbiblioteket må foreta en selvstendig vurdering av om vilkårene er oppfylt for å innvilge dispensasjon etter folkebibliotekloven § 5 jf. forskriften § 4.

(32) Nasjonalbibliotekets vedtak har ikke vært del av ombudets undersøkelse i saken her, ettersom dispensasjonen ble søkt og innvilget på et så sent tidspunkt at det ville forsinke ombudets behandling. Ombudet vil vurdere om det er grunn til å undersøke Nasjonalbibliotekets behandling i egen sak.

(33) Kommunen søkte først dispensasjon mer enn et halvt år etter at ansettelsesvedtaket ble fattet, mer enn tre måneder etter at den tilsatte hadde tiltrådt stillingen og tilsynelatende først etter at ombudet hadde tatt opp spørsmålet med kommunen. Ombudet er kritisk til at søknad ikke ble sendt med en gang kommunen fattet tilsetningsvedtaket som gjorde dispensasjon etter § 4 nødvendig. Dispensasjon er en forutsetning for å kunne ansette en søker som ikke har bibliotekfaglig utdanning, og må avklares før tilsetningssaken kan avsluttes. I et slikt tilfelle må tilsetningsvedtaket gjøres betinget av at dispensasjon blir gitt.

Krav til saksbehandlingen

(34) Forvaltningen skal sørge for at grunnleggende krav til saklig og forsvarlig saksbehandling ivaretas på alle trinn i en ansettelsesprosess. Hovedpunktene i ansettelsesprosessen må derfor nedtegnes skriftlig, se eksempelvis Sivilombudets uttalelser 11. oktober 2017 (SOMB-2017-646) og 6. desember 2019 (SOM-2019-3885).

(35) I sin uttalelse 27. november 2020 (SOM-2020-672) påpeker Sivilombudet at et ansettelsesvedtak i offentlig forvaltning er et enkeltvedtak etter fvl. § 2 annet ledd. Det innebærer at flere av lovens saksbehandlingsregler kommer til anvendelse, herunder fvl. § 23 om at enkeltvedtak skal være skriftlig.

(36) Hensikten bak kravet til skriftlighet er primært å sikre at innholdet i vedtaket er klart og entydig. Siden ansettelsesvedtak er unntatt fra reglene om begrunnelse, er det desto viktigere å sikre at det i ettertid blir mulig å kontrollere at ansettelsesprosessen har vært saklig og forsvarlig, herunder at det ikke er tatt utenforliggende hensyn.

(37) I Sivilombudets uttalelse 8. desember 2020 (SOM-2020-953) fremgår at det er avgjørende for tilliten til forvaltningen at det ved vurderingen av kandidater er avklart at de som innstilles oppfyller kvalifikasjonskravene. Det er uttalt at «innstillingen bør ha en nærmere beskrivelse av kravene som er stilt til stillingen, og det bør gå tydelig frem av innstillingen hvorvidt de enkelte

kandidatene som er innstilt oppfyller disse kravene. Det er videre viktig at opplysningene som fremgår av innstillingen er korrekte.»

(38) I innstillingen i denne saken fremgår det ikke at både bibliotekloven § 5 med forskrift og utlysningsteksten oppstiller krav om bibliotekfaglig utdanning. Det er heller ikke nevnt at den tilsatte ikke oppfyller de fastsatte kompetansekravene, i motsetning til klageren, eller at det kun kan sees bort fra en søker som oppfyller lovfaste kompetansekrav hvis vedkommende er personlig uegnet. I innstillingen fremgår det kun at klageren er mindre egnet enn den tilsatte. Endelig er det heller ikke nevnt at den foreslåtte tilsetningen forutsetter dispensasjon fra Nasjonalbiblioteket.

(39) Når sentrale opplysninger er utelatt, skaper det tvil om saken var tilstrekkelig opplyst for tilsetningsutvalget og gir ikke tillit til prosessen. Manglene gjør det også vanskelig å kontrollere om ansettelsesprosessen har vært saklig og forsvarlig. At kommunen i ettertid har svart ombudet at tilsetningsrådet var kjent med kravene til stillingen, er ikke tilstrekkelig til å avhjelpe manglene og endrer ikke vurderingen av tilsetningsprosessen.

(40) Oppsummert er Sivilombudet kritisk til saksbehandlingen. Det er tvil om saken var godt nok opplyst før vedtaket om tilsetting ble truffet i lys av kravene som følger av fvl. § 17 og om grunnleggende krav til saklig og forsvarlig saksbehandling er ivaretatt.

Konklusjon

(41) Sivilombudet er kommet til at ansettelsen er i strid med folkebibliotekloven § 5, forskriften § 2 og utlysningsteksten. I tillegg er ansettelsen gjennomført i strid med grunnleggende prinsipper om saklig og forsvarlig saksbehandling og fvl. § 17 og i strid med kvalifikasjonsprinsippet.

(42) I denne saken var klager kvalifisert til stillingen. Til tross for at kommunen anså henne som mindre egnet enn den som ble tilsatt, kunne hun ikke forbigås av en søker som ikke fylte de lovfaste kompetansekravene. Klager er urettmessig blitt forbigått i denne ansettelsesprosessen og kommunen bør vurdere hvordan uretten som er begått mot henne kan bøtes på. Den som ble ansatt i stillingen er ikke part i saken her, og ombudets uttalelse innvirker ikke på hennes ansettelsesforhold.

18.10.2023 (2023/532)