

Nasjonalbibliotekets dispensasjonsadgang fra kravet om fagutdannet biblioteksjef

17.1.2024 (2023/4865)

Sivilombudet har av eget tiltak undersøkt

Nasjonalbibliotekets vedtak 9. august 2023 om å gi X kommune dispensasjon fra lovkravet om fagutdannet biblioteksjef. Kommunens ansettelse av biblioteksjef uten bibliotekfaglig utdanning ble påklaget til Sivilombudet av en søker. I uttalelse 18. oktober 2023 (SOM-2023-532) kom ombudet til at det ikke var adgang til å ansette biblioteksjef uten fagutdanning, når det fantes kvalifiserte søkere til stillingen. Det kunne ikke sees bort fra en søker med fagutdanning med mindre søkeren var uegnet.

Sivilombudet er kommet til at Nasjonalbibliotekets saksbehandling av kommunens dispensasjonssøknad 14. juli 2023 i saken som ble undersøkt i SOM-2023-532 ikke skjedde i samsvar med forskrift om kvalifikasjonskrav for ansatte i folkebibliotek (forskriften) § 4. Det ble ikke gjort en selvstendig vurdering av forskriftens vilkår om at det ikke var kvalifiserte søkere. I lys av at ombudets uttalelse i SOM-2023-532 ikke fikk betydning for ansettelsesforholdet til den som var blitt ansatt, finner Sivilombudet ikke grunn til å be Nasjonalbiblioteket behandle søknaden på nytt.

Kravet i folkebibliotekloven § 5 må følges ved ansettelse av biblioteksjef og vilkårene etter forskriften § 4 må være oppfylt ved vurderingen av dispensasjonssøknader. Sivilombudet er

enig med Nasjonalbiblioteket i at personlig egnethet er et relevant moment i kvalifikasjonsvurderingen. Det kan imidlertid ikke sees bort fra en søker med bibliotekfaglig utdanning med mindre vedkommende må anses som uegnet. Det er ikke tilstrekkelig at søkeren er ansett mindre egnet enn søkeren uten bibliotekfaglig utdanning.

Nasjonalbiblioteket bes merke seg Sivilombudets konklusjoner. Sivilombudet anmoder om at Nasjonalbiblioteket gir en orientering innen 15. mars 2024 om hvordan konklusjonene vil bli fulgt opp.

Sakens bakgrunn

(1) Sivilombudet har tatt opp en sak av eget tiltak i forlengelsen av en klagesak om ansettelse av biblioteksjef uten bibliotekfaglig utdanning i X kommune. Klagesaken munnet ut i uttalelsen 18. oktober 2023 ([SOM-2023-532](#)).

(2) I uttalelsen tok Sivilombudet utgangspunkt i folkebibliotekloven § 5, som bestemmer at alle kommuner skal ha en biblioteksjef med bibliotekfaglig utdanning. Utdanningskravet er utdypet i forskrift om kvalifikasjonskrav for ansatte i folkebibliotek (forskriften) § 2. Etter forskriften § 4 kan Nasjonalbiblioteket gi dispensasjon fra kravet hvis «kommunen dokumenterer at det etter offentlig utlysning ikke har meldt seg noen kvalifisert søker».

(3) Sivilombudet kom til at kommunen ikke kunne se bort fra en søker som hadde bibliotekfaglig utdanning, selv om kommunen anså en søker uten bibliotekutdanning som bedre personlig egnet. Søkeren med bibliotekutdanning var ikke ansett som uegnet ettersom vedkommende var innstilt som nummer to. Det fantes dermed kvalifiserte søkere til stillingen som fylte lovens og stillingsutlysningens kompetansekrav. Ettersom den som var blitt ansatt ikke var part i Sivilombudets sak, fikk uttalelsen ikke innvirkning på hennes ansettelsesforhold.

(4) I undersøkelsen stilte vi spørsmål om det var gitt dispensasjon fra Nasjonalbiblioteket til å ansette biblioteksjef uten bibliotekfaglig utdanning. Kommunen sendte deretter søknad om dispensasjon, mer enn et halvt år etter ansettelsesvedtaket og mer enn tre måneder etter at den ansatte hadde tiltrådt i stillingen. Nasjonalbiblioteket innvilget søknaden ca. tre uker senere.

(5) Sivilombudet mottok kopi av kommunens søknad og Nasjonalbibliotekets vedtak. Kommunen skrev i søknaden 14. juli 2023 at ingen av de fire søkerne var kvalifisert. To av søkerne, herunder en med bibliotekfaglig utdanning, var nærmere omtalt. Kommunen hadde også oversendt innkomne søknader, utvidet søkerliste og utdypning av kvalifikasjoner for den søkeren som ble tilsatt til Nasjonalbiblioteket. I Nasjonalbibliotekets vedtak 9. august 2023 er

det uttalt at «[...] kommune[n] har ansvaret for vurderingen av søkere i en ansettelsesprosess». På bakgrunn av redegjørelsen for ansettelsen i søknaden og forskriften § 4 innvilget Nasjonalbiblioteket dispensasjon fra kravet om fagutdannet biblioteksjef jf. folkebibliotekloven § 5.

Våre undersøkelser

(6) Etter uttalelsen 18. oktober 2023 ([SOM-2023-532](#)) om ansettelse av biblioteksjef fant Sivilombudet grunn til å undersøke Nasjonalbibliotekets dispensasjonsvedtak i saken.

(7) Hvis det gis dispensasjon der det finnes kvalifiserte søkere med nødvendig fagutdanning, kan det etter omstendighetene innebære at kvalifiserte søkere blir forbigått og at kravet i folkebibliotekloven § 5 undergraves. Sivilombudet har derfor også tidligere undersøkt dispensasjonsvedtak fra Nasjonalbiblioteket, se uttalelse 5. mars 2021 (SOM-2020-2393). I uttalelsen er det blant annet lagt til grunn at Nasjonalbiblioteket må foreta en selvstendig vurdering av om vilkårene for å gi dispensasjon etter folkebibliotekloven § 5 er oppfylt, jf. forskriften § 4.

(8) I undersøkelsesbrevet 3. november 2023 viste vi til Sivilombudets uttalelse (SOM-2020-2393). Vi viste videre til at Nasjonalbiblioteket i vedtaket 9. august 2023 uttalte at «[...] kommune[n] har ansvaret for vurderingen av søkere i en ansettelsesprosess» og spurte om det ble gjort en selvstendig vurdering av vilkårene da dispensasjonen ble innvilget.

(9) I sitt svar viste Nasjonalbiblioteket til kommunens søknad med vedlegg, som de også oversendte. Der fremgår det at kommunen har valgt å vektlegge personlige egenskaper fram for bibliotekfaglige kvalifikasjoner. Nasjonalbiblioteket fant det problematisk å gjøre om på saken fordi kommunen først sendte søknad om dispensasjon et halvt år etter at biblioteksjefen var tilsatt.

(10) Det ble opplyst at kommunen kontaktet Nasjonalbiblioteket pr. telefon før ansettelsen. Nasjonalbiblioteket informerte kommunen om kravene etter folkebiblioteklovens § 5 og forskriften § 2. Det var ikke ytterligere kontakt før søknad om dispensasjon ble mottatt et halvt år etter ansettelsen.

(11) Vi spurte videre om hva som etter Nasjonalbibliotekets syn skulle til for at kravet i forskriftens § 4 om «at det etter offentlig utlysning ikke har meldt seg noen kvalifisert søker» skal være oppfylt, der det finnes søkere med bibliotekfaglig utdanning.

(12) Nasjonalbiblioteket svarte at det ikke alltid var samsvar mellom bibliotekfaglig utdanning og egnethet som leder for et bibliotek. Egnethet var ikke nevnt i folkebibliotekloven, men kommunene vektla naturlig nok også personlige egenskaper som leder. Dette var en vurdering som kommunen selv gjorde. Nasjonalbiblioteket kunne ikke foreta en slik vurdering fordi den bygget på intervjuer og referansesjekk. Nasjonalbibliotekets forhold til kommunene var basert på tillit, og at de ba om råd i ansettelsessaker før de ansatte, eventuelt søkte om dispensasjon eller lyste ut stillingen på nytt hvis det var få eller ingen kvalifiserte søkere.

(13) Vi reiste deretter spørsmål om hvor mange dispensasjonssøknader Nasjonalbiblioteket hadde mottatt etter Sivilombudets uttalelse 5. mars 2021 (SOM-2020-2393) og om det var tilfeller der en søknad ikke var innvilget fordi vilkårene for å gi dispensasjon etter forskriften § 4 ikke var oppfylt.

(14) Nasjonalbiblioteket svarte at de hadde mottatt 18 søknader etter Sivilombudets uttalelse 5. mars 2021, og 17 søknader om dispensasjon var innvilget. En søknad var ikke innvilget fordi det ble søkt dispensasjon for et forhold som ikke var omfattet av folkebibliotekloven.

(15) Til slutt ba vi om Nasjonalbibliotekets øvrige kommentarer. Nasjonalbiblioteket viste til at kommunen har ansvar for å drive bibliotek i samsvar med folkebibliotekloven. Nasjonalbiblioteket baserer sin vurdering på at kommunen gjør en vurdering av søkerne gjennom intervjuer og referansesjekk. Generell egnethet til biblioteksjefstillingen er en viktig og nødvendig egenskap som må hensyntas. Når kommunen vurderer at en kandidat ikke er egnet, er det sannsynlig at det er evnen til å lede kommunens folkebibliotek som er vurdert. Det vil være vanskelig for Nasjonalbiblioteket å overprøve denne vurderingen.

(16) Nasjonalbiblioteket anså tillit mellom kommune og stat som vesentlig i disse sakene. De var avhengige av å motta riktige opplysninger fra kommunene for å behandle søknadene. Når ansettelsen var gjennomført før det ble søkt om dispensasjon, var det vanskelig å gjøre om på saken.

(17) Kompetansekravet i folkebibliotekloven skulle bidra til å gi gode folkebibliotekstjenester til befolkningen. Samtidig åpnet loven for en relativt omfattende dispensasjonsadgang fra dette kravet. Nasjonalbiblioteket behandler årlig fem til ti søknader om dispensasjon. Terskelen for å avslå en søknad vil være høy. I kommuner med mindre enn fem bibliotekfaglig ansatte var det 75 kommuner (26 %) som ikke hadde fagutdannet biblioteksjef. Etter Nasjonalbibliotekets oppfatning ga også disse 75 kommunene befolkningen bibliotekstjenester i tråd med formålsparagrafen i folkebibliotekloven.

Sivilombudets syn på saken

1. Rettslig utgangspunkt

(18) Folkebibliotekloven § 5 bestemmer at «[a]lle kommuner skal ha fagutdannet biblioteksjef». Kvalifikasjonskravene er nærmere angitt i forskriften § 2.

(19) I forskriften § 3 er det gjort unntak fra kravet om at biblioteksjefen skal ha bibliotekfaglig utdanning i kommuner med «bred bibliotekfaglig kompetanse», altså minst fem årsverk som oppfyller kvalifikasjonskravene i § 2.

(20) Om det ikke melder seg søkere som fyller lovens kompetansekrav, må kommunen utlyse stillingen på nytt eller søke dispensasjon fra kompetansekravet. Nasjonalbiblioteket kan gi dispensasjon fra kravet om fagutdannet biblioteksjef etter forskriften § 4. Vilkåret er at «kommunen dokumenterer at det etter offentlig utlysning ikke har meldt seg noen kvalifisert

søker». Det fremgår videre at «[v]ed avgjørelsen skal det legges vekt på om interkommunalt samarbeid med nabokommunen er vurdert og om kompetansekravet vil bli oppfylt gjennom etter- eller videreutdanning».

(21) Om forskriften § 4 uttalte Sivilombudet i SOM-2020-2393 at

(22) «[v]ed 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».

2. Sivilombudets syn

2.1 Plikten til å foreta en selvstendig vurdering av en dispensasjonssøknad

(23) Det er spørsmål om Nasjonalbiblioteket foretok en selvstendig vurdering av kommunens søknad og vilkårene i forskriften § 4 da dispensasjon ble innvilget etter ansettelsen som er omtalt i SOM-2023-532.

(24) Etter forskriften § 4 er det et absolutt vilkår for dispensasjon at kommunen har dokumentert at det etter offentlig utlysning ikke har meldt seg noen kvalifisert søker. Nasjonalbiblioteket skal foreta en selvstendig vurdering av om vilkårene for dispensasjon foreligger før den innvilges, jf. SOM-2020-2393. I uttalelsen ble det også lagt til grunn at Nasjonalbiblioteket må gjøre nødvendige undersøkelser dersom dokumentasjonen i søknaden er mangelfull.

(25) Som det fremgår av dispensasjonsvedtaket i saken, la Nasjonalbiblioteket her til grunn at kommunen hadde ansvaret for vurderingen av søkere i ansettelsesprosessen og dispensasjon ble gitt «på bakgrunn av redegjørelsen for ansettelsen i søknaden» og forskriften § 4. Kommunen opplyste i søknaden at det ikke var kvalifiserte søkere. Nasjonalbiblioteket har i svaret hit videre gitt uttrykk for at det var problematisk å gjøre om på saken når ansettelsen var gjennomført, at terskelen uansett vil være høy for å avslå en dispensasjonssøknad og at det generelt vil være problematisk å overprøve kommunens skjønn i ansettelse av biblioteksjef.

(26) Sivilombudet forstår dette samlet slik at Nasjonalbiblioteket ikke har gjort en selvstendig vurdering, men har lagt til grunn kommunens opplysning om at det ikke var kvalifiserte søkere.

(27) Selv om kommunen har ansvaret for å følge reglene som gjelder ved ansettelse av biblioteksjef, har Nasjonalbiblioteket en selvstendig plikt til å kontrollere at det er rettslig grunnlag for å gi dispensasjon før dispensasjon gis. Vurderingene i en ansettelsessak og etter forskriften § 4 er ikke sammenfallende.

(28) Ombudet er enig i at det kan være vanskelig for Nasjonalbiblioteket å overprøve kommunens vurdering av egnethet. Når det imidlertid fremgikk av kommunens søknad at søkeren med bibliotekutdanning ville få tilbud dersom søkeren uten fagutdanning takket nei, så

ligger det i dette av vedkommende er ansett kvalifisert. Opplysningen betyr at kommunens utsagn om at det ikke var kvalifiserte søkere med fagutdanning, ikke er dekkende. Slik ombudet forstår svarene hit, stilte ikke Nasjonalbiblioteket spørsmål til kommunen om dette, selv om Nasjonalbiblioteket har en selvstendig undersøkelsesplikt dersom opplysningene i søknaden er mangelfulle, jf. SOM-2020-2393.

(29) I vedtaket viser Nasjonalbiblioteket videre til at det var to søkere med bibliotekfaglig utdanning. Det synes heller ikke å være gjort undersøkelser om den andre søkeren med bibliotekutdanning, selv om denne søkeren ikke var nærmere omtalt i kommunens søknad.

(30) Ombudet kan etter dette ikke se at Nasjonalbibliotekets saksbehandling er i tråd med forskriften § 4, jf. SOM-2020-2393.

2.2 Vurdering av søkerens egnethet

(31) Sivilombudet er enig med Nasjonalbiblioteket i at personlig egnethet er relevant etter kvalifikasjonsprinsippet, også ved ansettelse av biblioteksjef.

(32) Der det er lovbestemte kompetansekrav til en stilling, som til en biblioteksjef, begrenses imidlertid den skjønnsfriheten som arbeidsgiver normalt har ved valg av hvem som skal ansettes. Det følger av Høyesteretts avgjørelse i HR-2016-2229-A at det bare kan sees bort fra en formelt kvalifisert søker til fordel for en søker uten formelle kvalifikasjoner, dersom den formelt kvalifiserte søkeren er personlig uegnet. Det er ikke tilstrekkelig at den formelt kvalifiserte søkeren fremstår som mindre egnet enn den uten formelle kvalifikasjoner. Det er lagt til grunn i både SOM-2020-2393 og SOM-2023-532 at søkere som ikke fyller kompetansekravene i utgangspunktet ikke skal være med i den videre vurderingen.

(33) Sivilombudet kritiserte i SOM-2023-532 kommunen for å ha sett bort fra en formelt kvalifisert søker uten av vedkommende var ansett som uegnet. Det ble uriktig lagt til grunn at det ikke var kvalifiserte søkere til stillingen. Når Nasjonalbiblioteket uten videre legger kommunens vurdering til grunn, forplanter denne feilvurderingen seg til Nasjonalbibliotekets vedtak. I tråd med ombudets uttalelse i SOM-2020-2393 skulle Nasjonalbiblioteket lagt til grunn at det ikke kan sees bort fra en formelt kvalifisert søker fordi en søker uten formelle kvalifikasjoner fremstår som bedre personlig egnet. Det er kun hvis en formelt kvalifisert søker er personlig uegnet at det kan sees bort fra søkeren til fordel for en søker uten formelle kvalifikasjoner.

3. Avsluttende merknad

(34) Nasjonalbiblioteket har opplyst at samtlige søknader som er mottatt etter Sivilombudets uttalelse i SOM-2020-2393 er innvilget. Sivilombudet har merket seg Nasjonalbibliotekets beskrivelse av de generelle utfordringene med å overprøve kommunens vurdering av hvem som er best kvalifisert og med at søknaden kommer lenge etter ansettelsen er gjort. Om Nasjonalbiblioteket opplever dette som problematisk, bør Nasjonalbiblioteket etter ombudets syn kommunisere til kommunene at søknad om dispensasjon må sendes så tidlig i prosessen at Nasjonalbiblioteket har en reell mulighet til å vurdere søknaden.

Konklusjon

(35) Sivilombudet er kommet til at Nasjonalbibliotekets saksbehandling av kommunens dispensasjonssøknad 14. juli 2023 i saken som ble undersøkt i SOM-2023-532 ikke skjedde i samsvar med forskriften § 4. Det ble ikke gjort en selvstendig vurdering av forskriftens vilkår om at det ikke var kvalifiserte søkere. I lys av at ombudets uttalelse i SOM-2023-532 ikke fikk betydning for ansettelsesforholdet til den som var blitt ansatt, finner Sivilombudet ikke grunn til å be Nasjonalbiblioteket behandle søknaden på nytt.

(36) Kravet i folkebibliotekloven § 5 må følges ved ansettelser av biblioteksjef og vilkårene etter forskriften § 4 må være oppfylt ved vurderingen av dispensasjonssøknader. Sivilombudet er enig med Nasjonalbiblioteket i at personlig egnethet er et relevant moment i kvalifikasjonsvurderingen. Det kan imidlertid ikke sees bort fra en søker med bibliotekfaglig utdanning med mindre vedkommende må anses som uegnet. Det er ikke tilstrekkelig at søkeren er ansett mindre egnet enn søkeren uten bibliotekfaglig utdanning.

(37) Nasjonalbiblioteket bes merke seg Sivilombudets konklusjoner. Sivilombudet anmoder om at Nasjonalbiblioteket gir en orientering innen 15. mars 2024 om hvordan konklusjonene vil bli fulgt opp.

17.1.2024 (2023/4865)