

Ansettelse av helsesykepleier i strid med kvalifikasjonsprinsippet

17.1.2025 (2024/4206)

Saken gjelder klage over en kommunes ansettelse i stilling som helsesykepleier. Kandidaten som ble ansatt var utdannet sykepleier og under utdanning til helsesykepleier. Hun fikk tilbud om 100 % stilling under forutsetning av at hun besto videreutdanningen.

Sivilombudet er kommet til at kommunens ansettelse er i strid med kvalifikasjonsprinsippet. Kandidaten som ble ansatt oppfylte ikke kvalifikasjonskravene i stillingsutlysningen. Kommunen bes merke seg Sivilombudets synspunkter i fremtidige ansettelser.

Sakens bakgrunn

(1) X kommune (heretter kommunen) lyste ut tre faste stillinger som helsesykepleier i skolehelsetjenesten. Ett av kvalifikasjonskravene i utlysningsteksten var at søkeren måtte være «[o]ffentleg godkjend sjukepleiar med bestått vidareutdanning som helsesjukepleiar». B (heretter klageren) klaget til Sivilombudet 6. august 2024. Hun mente seg forbigått fordi kommunen hadde uttrykt at det ikke var kvalifiserte søkere til stillingen, og tilbudt stilling til en søker (heretter A) som ikke var utdannet helsesykepleier. Klager mente at A ikke oppfylte kvalifikasjonskravene i stillingsutlysningen.

Våre undersøkelser

(2) A var under videreutdanning på masterstudiet til helsesykepleier da hun fikk tilbud om stilling og ble ansatt som sykepleier. Hun hadde fullført 60 studiepoeng da hun signerte

arbeidsavtalen 12. juli 2024. Oppstart var 1. august 2024, som vi oppfatter som tiltredelsestidspunktet. Pr. 1. januar 2025 vil A ha fullført 90 studiepoeng av masterutdanningen slik at hun da har godkjent utdanning som helsesykepleier.

(3) Sivilombudet ba i undersøkelsen kommunen redegjøre for om hun oppfylte kravene i utlysningsteksten, inkludert utdanningskravene. Kommunens svar på vårt spørsmål omtales under neste punkt «Sivilombudets syn på saken».

(4) I denne saken har kommunen informert Sivilombudet om at klager oppfylte de formelle kravene til stillingen som helsesykepleier, men at hun ikke hadde de personlige egenskapene som var nødvendige. Derfor anså de henne ikke kvalifisert. Sivilombudet har merket seg kommunens syn. I utgangspunktet er det arbeidsgiver som er den nærmeste til å vurdere hvilke personlige egenskaper som best dekker det behovet stillingen skal fylle. Dette er skjønnsmessige vurderinger som Sivilombudet i begrenset grad kan uttale seg om, se lov om sivilombudet § 12 første ledd bokstav b. Bare dersom det er lagt vekt på utenforliggende eller usaklige hensyn, eller avgjørelsen fremstår som «klart urimelig», kan Sivilombudet kritisere skjønnnet. Slik saken er opplyst her, har vi ikke grunnlag til å kritisere skjønnsutøvelsen. Sivilombudet går derfor ikke nærmere inn på denne vurderingen i uttalelsen.

Sivilombudets syn på saken

(5) Saken reiser spørsmål om kommunen har ansatt en person i strid med kvalifikasjonskravene som var oppstilt i stillingsutlysningen.

Rettslig utgangspunkt

(6) Ansettelse i det offentlige skal skje iht. kvalifikasjonsprinsippet som er nedfelt 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.»

(7) Det er sikker rett at kvalifikasjonsprinsippet gjelder som ulovfestet rett også for kommuner. Flere tidligere uttalelser fra Sivilombudet omhandler kvalifikasjonsprinsippet, se blant annet uttalelse 6. mai 2022 (SOM-2022-1319). Her fremgår det en søker må oppfylle det som i utlysningen er satt som absolutte krav for å være kvalifisert til stillingen. Utlysningsteksten danner den ytre rammen for hvem som er å anse som formelt kvalifisert, sammen med eventuelle lovfestede krav. Hvis kandidaten oppfyller de formelle

kvalifikasjonskravene, vil arbeidserfaring og personlig egnethet være sentrale momenter i den samlede vurderingen av hvem som er best kvalifisert.

(8) Videre uttaler Sivilombudet at utlysningsteksten skal tolkes med utgangspunkt i den alminnelige språklige forståelsen. Sentrale momenter i tolkningen er hva det er rimelig å legge til grunn at arbeidsgiver og allmennheten legger i kravene. Utlysningsteksten skal gi potensielle søkere informasjon om hvilke krav som må oppfylles for å være kvalifisert til stillingen. Hvordan arbeidsgiver faktisk har ment at kravene skal forstås, er derfor ikke avgjørende ved tolkningen dersom dette ikke kommer til uttrykk i utlysningen.

(9) I SOM-2022-1319 kom Sivilombudet til at kandidaten som ble ansatt, ikke oppfylte alle kvalifikasjonskravene til stillingen. Sivilombudet oppfordret kommunen til å være bevisst på hvilke kvalifikasjonskrav som skal stilles i utlysningen, og hvordan teksten kan bli forstått av potensielle søkere. I tillegg bemerket Sivilombudet at kommunen kan trekke stillingen tilbake og lyse den ut på nytt med oppdaterte kvalifikasjonskrav hvis kvalifikasjonskravene i utlysningsteksten er til hinder for å ansette ønskede søkere.

(10) En søker må oppfylle de absolutte kvalifikasjonskravene, herunder krav til utdanning, senest ved tiltredelsen for å være kvalifisert til en stilling, se blant annet SOM-2023-532 og SOM 2014-1582. Det er ikke tilstrekkelig at studiet er påbegynt, selv der deler av studiet er gjennomført og bestått. Dette gjelder både kravene som arbeidsgiver selv har oppstilt i utlysningsteksten, og eventuelle krav som følger av lov eller forskrift.

(11) X kommune har egne retningslinjer for tilsetting (Rekruttering frå A-Å, Ei handbok) der det under pkt. 2. Utlysing står: «Utlysinga er juridisk bindande for tilsettinga. Dersom ein ynskjer å endre på nokon av krava i utlysingsteksten, må tilsetjingsprosessen stoppast og stillinga må lysast på nytt.»

Kravene til utdanning i utlysningsteksten

(12) I utlysningsteksten til stillingen som helsesykepleier var ett av de absolutte kravene at søkeren måtte være «[o]ffentleg godkjend sjukepleiar med bestått vidareutdanning som helsesjukepleiar».

(13) Videre er overskriften på As arbeidsavtale: «Arbeidsavtale – Stillingsprosent % 6185 Helsesjukepleiar». Det fremgår det at den gjelder: «Stilling Helsesjukepleiar løna i Stillingskode – 6185 Helsesjukepleiar i 100 % stilling. Fast tilsetjing er på vilkår av at vidareutdanning vert fullført med utdannings som tilfredstiller krav til utdanning som helsesjukepleiar. Fram til dette skjer er tilsetjinga avløna i st.kode 7174 sjukepleiar»

(14) Til Sivilombudet har kommunen svart at A var kvalifisert på ansettelsestidspunktet fordi hun hadde fullført 60 studiepoeng av utdanningen. Kommunen henviser til gammel utdanningsordning og anfører at 60 studiepoeng var tilstrekkelig for å være kvalifisert.

(15) Videre har kommunen opplyst at A «vart tilsett som sjukepleiar fram til ho fullfører vidareutdanning som tilfredsstiller krav til utdanning som helsesykepleiar. Dersom det vil dra ut lengre enn forventa progresjon, vil arbeidsgjevar vurdere å starte ein rekrutteringsprosess for å skaffe arbeidstakarar med fullført vidareutdanning og flytte arbeidstakar til annan sjukepleiarstilling».

Krav til utdanning som helsesykepleier

(16) Utdanningskrav fremgikk tidligere av forskrift til rammeplan for helsesykepleierutdanning. Denne er erstattet av ny forskrift om nasjonal retningslinje for helsesykepleierutdanning som i § 24 angir når den skal gjøres gjeldende:

«[f]orskriften trer i kraft 1. juli 2021. Institusjoner som tilbyr helsesykepleierutdanning, kan selv velge om de vil følge denne forskriften fra høsten 2022. Fra 2023 skal alle institusjoner som tilbyr helsesykepleierutdanning følge forskriften. Studenter som følger tidligere rammeplan, har rett til å avlegge eksamen etter denne inntil 1. juli 2025. Fra dette tidspunktet oppheves forskrift 1. desember 2005 nr. 1381 til rammeplan for helsesykepleierutdanning. Universiteter og høyskoler som tilbyr utdanningen, kan likevel tilby eksamen etter nevnte rammeplan inntil 31. desember 2027».

(17) Tidsangivelsen «fra 2023» er ikke nærmere definert. Vi legger til grunn at det betyr at den nye forskriften gjelder fra 1. januar 2023.

(18) Videre fremgår det at studenter som følger tidligere rammeplan, som gjaldt frem til den nye forskriften ble iverksatt 1. juli 2021, har rett til å avlegge eksamen etter denne inntil 1. juli 2025 eller inntil 31. desember 2027. Utdanningsmodellen i rammeplanen følger av den tidligere forskriften § 1 om faglig innhold. Her fremgår det at utdanningen er delt i fire hovedemner som totalt gir 60 studiepoeng.

(19) Krav til utdanning etter den nye forskriften fremgår av § 2:

«Helsesykepleierutdanningen bygger på bachelorutdanning i sykepleie eller tilsvarende og norsk autorisasjon som sykepleier. Fullført helsesykepleierutdanning på 120 studiepoeng gir mastergrad i helsesykepleie og kvalifiserer for arbeid som helsesykepleier. Kandidater som avslutter utdanningen etter 90 studiepoeng, har fullført videreutdanning i helsesykepleie og kvalifiserer også til arbeid som helsesykepleier».

(20) Studiets oppbygning omtales i § 22: *«[h]elsesykepleierutdanningen skal være helhetlig, der det faglige innholdet, de pedagogiske virkemidlene og praksisstudiene kobles sammen slik at læringsutbyttene oppnås. Det skal tilrettelegges for at kandidater kan*

avslutte utdanningen etter 90 studiepoeng». Hvilken kompetanse kandidaten har etter å ha fullført kun 60 studiepoeng av den nye utdanningsmodellen, angis ikke.

Oppfylte A kravene i stillingsutlysningen?

(21) A startet på masterstudiet i helsesykepleie høsten 2023, altså etter at den nye forskriften ble iverksatt. Hennes masterstudier varer i to år og gir 120 studiepoeng etter endt utdanning i juni 2025 forutsatt at A følger fastsatt studieprogresjon. Kommunen har anført at pr. 1. januar 2025 vil hun ha fullført 90 studiepoeng og ha godkjent utdanning som helsesykepleier. Dette samsvarer med utdanningsmodellen i den nye forskriften som trådte i kraft i 2023. Vi legger til grunn at A er under videreutdanning slik det følger av den nye forskriften om nasjonal retningslinje for helsesykepleierutdanning.

(22) I utlysningen søkte kommunen etter «[o]ffentleg godkjend sjukepleiar med bestått vidareutdanning som helsesjukepleiar». Det fremgår ikke av stillingsutlysningens ordlyd at kommunen også søkte etter sykepleiere eller at kandidater under utdanning til helsesykepleier kunne søke. Likevel har kommunen valgt å ansette en kandidat som på tiltredelsestidpunktet 1. august 2024 var sykepleier under utdanning til helsesykepleier.

(23) Kommunen har stilt som vilkår i arbeidsavtalen at A må fullføre videreutdanningen for å få stillingen som helsesykepleier. A har opplyst i søknaden at hun planlegger å fullføre masterutdanningen, som er ferdig i juni 2025. Hun ønsker seg derfor helst en 80 % fast stilling, men har kun kapasitet til å jobbe 50 % frem til juni 2025. Arbeidsavtalen pkt. 12 omhandler fravær betalt av arbeidsgiver, og omhandler rett til fri med lønn etter hovedtariffavtalen og kommunens permisjonsreglement. Selv om det ikke fremgår direkte av arbeidsavtalen at stillingen gir anledning til å kombinere jobb med utdanning, synes det som kommunen aktivt har veiledet A i hvordan hun skal kunne fullføre videreutdanningen som planlagt, slik vilkåret er for å få fast stilling.

(24) Sivilombudets forståelse er at kommunen ikke anser A formelt kvalifisert til å jobbe som helsesykepleier før hun har fullført videreutdanningen som helsesykepleier. På tiltredelsestidpunktet oppfylte ikke A kravene til utdanning i utlysningsteksten.

(25) Etter Sivilombudets syn har kommunen tolket kravene til utdanning i utlysningen svært vidt, og videre enn det som følger av en naturlig ordlydsfortolkning. En kandidat som er under utdanning og har fullført et visst antall studiepoeng, oppfyller ikke krav om fullført utdanning slik utlysningsteksten krever i denne saken. Som nevnt bestemmer den nye forskriften § 2 at kandidaten må ha fullført 90 studiepoeng av videreutdanningen for å anses som kvalifisert til arbeid som helsesykepleier. A følger den nye utdanningsmodellen og er tidligst kvalifisert som helsesykepleier pr. januar 2025 – forutsatt at hun består utdanningen.

(26) Sivilombudet mener derfor at A ikke oppfylte utdanningskravene til stillingen som helsesykepleier da hun ble ansatt.

(27) Ansettelsen er gjennomført og A har ikke vært part i saken her. Derfor får ikke Sivilombudets uttalelse betydning for hennes rettsstilling.

(28) Ved fremtidige ansettelser forutsetter Sivilombudet at kommunen tar hensyn til hvordan utlysningsteksten kan bli forstått av potensielle søkere i sin vurdering av hvilke kvalifikasjonskrav som skal stilles. Dersom kommunen mener at kvalifikasjonskravene i utlysningsteksten hindrer ansettelse av ønskede søkere, kan stillingsutlysningen trekkes tilbake og stillingen lyses ut på nytt med oppdaterte kvalifikasjonskrav.

Konklusjon

(29) Sivilombudet er kommet til at kommunens ansettelse er i strid med kvalifikasjonsprinsippet. Kandidaten som ble ansatt oppfylte ikke kvalifikasjonskravene i stillingsutlysningen. Kommunen bes merke seg Sivilombudets synspunkter i fremtidige ansettelser.

17.1.2025 (2024/4206)