

Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Postboks 8112 Dep
0032 OSLO**S | OM***Vår referanse*
2015/938*Deres referanse**Vår saksbehandler*
May-Britt Mori Seim*Dato*
09.04.2015

UNDERSØKELSE AV EGET TILTAK – SKRIFTLIGHET I TILSETTINGSSAKER

Ombudsmannen mottar hvert år et større antall klager over tilsettinger i det offentlige, mer nøyaktig rundt 130 saker i snitt per år de siste fem årene. I forbindelse med saksbehandlingen her innhentes alle relevante saksdokumenter fra forvaltningen. Dette inkluderer interne dokumenter som for eksempel intervjureferater og andre skriftlige nedtegninger der disse finnes. Ombudsmannen har gjennom dette fått et godt innblikk i hvordan tilsettingsprosesser i forvaltningen fungerer.

1. Skriftlig saksbehandling og kvalifikasjonsprinsippet

Som kjent vil tilsettinger i det offentlige normalt styres av kvalifikasjonsprinsippet. Prinsippet innebærer at det er den best kvalifiserte søkeren som skal tilsettes, blant annet av hensyn til best mulig utnyttelse av offentlige midler. For å sikre at tilsettingene er i tråd med kvalifikasjonsprinsippet, må det settes krav til saksbehandlingen.

En tilsetting er et enkeltvedtak. Dette innebærer at flere av forvaltningslovens saksbehandlingsregler kommer til anvendelse, eksempelvis kravet til sakens opplysning i § 17. For øvrig er det et grunnleggende ulovfestet krav til all offentlig forvaltning at avgjørelser skal være saklig begrunnet, og at saksbehandlingen skal være forsvarlig. Et utslag av dette prinsippet er §§ 24 og 25, som gir parter rett til begrunnelse. Disse bestemmelsene gjelder ikke direkte i tilsettingssaker, men selv om en søker ikke har krav på begrunnelse må tilsettingsmyndighetenes avgjørelser være saklige.

Når det ikke utarbeides skriftlig begrunnelse til partene, blir det desto viktigere å sikre at det i ettertid blir mulig å kontrollere at tilsettingsprosessen har vært saklig og forsvarlig. Dette er spesielt viktig for at ombudsmannskontrollen skal bli effektiv. Tilsettingsorganet må derfor innrette sin virksomhet slik at disse grunnleggende kravene ivaretas på alle trinn i prosessen. Konsekvensen av dette er at hovedpunktene i tilsettingsprosessen bør nedtegnes skriftlig. Erfaring viser at skriftlighet også er egnet til å bevisstgjøre beslutningstakere, og dermed sikre at forvaltningen treffer korrekte

avgjørelser med saklig begrunnelse. Nedtegnelser vil også lette andres tilgang til de avgjørende omstendigheter i en sak, som igjen kan sikre likebehandling. Hensynet til bevissikring og sakens opplysning tilsier også at avgjørelsens faktiske grunnlag og tilsettingsorganets vurderinger blir nedtegnet. Dette reduserer også faren for mistanke om at den avgjørelsen som er truffet er bygget på utenforliggende eller usaklige hensyn.

2. Ombudsmannens erfaringer

Manglende skriftlighet har vist seg å være en gjentagende saksbehandlingsfeil i de tilsettingssakene som er behandlet hos ombudsmannen. Dette gjelder tilsettinger både i kommune, stat og helseforetak. Eksempelvis ser en ofte at en klager kan fremstå som vel så godt kvalifisert som den tilsatte ut fra søknad og formelle kvalifikasjoner. Manglende skriftlig dokumentasjon vanskeliggjør derfor en effektiv kontroll av tilsettingsvedtaket. Det vil også kunne føre til tvil om saken var tilstrekkelig opplyst fra tilsettingsmyndighetenes side da vedtaket ble fattet. Dette gjelder særlig i tilfeller der vurdering av personlig egnethet har vært avgjørende. For eksempel vil det kunne være uklart hva som kom frem under intervjuet, om det ble innhentet referanser, hva som eventuelt kom frem i referansesamtalene og om det ble gitt mulighet for kontradiksjon.

Flertallet av ombudsmannssakene om tilsetting, er ikke publiserte. Dette er delvis av hensyn til klagerne, i tillegg til at det i utgangspunktet kun er de prinsipielle uttalelsene som blir publisert. Selv der tilstrekkelig anonymisering er mulig vil denne type kritikksaker derfor som hovedregel ikke bli publisert. Dette til tross for at det er et gjentagende tema. Publiserte uttalelser er tilgjengelige på ombudsmannens hjemmeside, Lovdata og Gyldendal Rettsdata. For illustrerende eksempler publisert i 2015 og 2014, vises det til 2014/2472, 2014/1789, 2014/1582, 2012/2972 og 2013/1401.

3. Tiltak

I hoveddelen av sakene der ombudsmannen har påpekt brudd på kravet til skriftlighet, synes mangelen å skyldes dårlig kunnskap om hva som ligger i dette kravet og hensynene bak.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har ansvar for den sentrale arbeidsgiverfunksjonen i staten, og dette temaet ble kort berørt i et møte 11. mars 2015 mellom departementet og ombudsmannen. Departementet viste i dette møtet blant annet til at det er viktig med skriftlige utfyllende innstillinger og departementet opplyste at det ville utfordre KS på dette. Kravet til skriftlighet gjelder som nevnt også i staten og også ved gjennomføring av intervju og referansesamtaler. Etter ombudsmannens syn er det behov for nye og mer omfattende tiltak for å sikre økt kunnskap om kravet til skriftlighet og forsvarlig saksbehandling i alle deler av tilsettingsprosessen. Det bes derfor om en nærmere redegjørelse for departementets

syn på hvordan dette mest hensiktsmessig kan oppnås utover en kontakt med KS. Kan det være aktuelt å formalisere kravet gjennom lov eller forskrift? Eventuelt også ved bearbeiding av Statens personallåndbok, samt utarbeidelse av skriftlige veiledere til kommuner, helseforetak og andre statlige forvaltningsorgan?

Departementets svar bes om å være ombudsmannen i hende innen fem uker.

For ombudsmannen

Annette Dahl
kontorsjef

May-Britt Mori Seim
seniorrådgiver