

Renée Davadi

Kvalifikasjonsprinsipp eller transparente søkerlister – Som ild og vann?

Er transparente søkerlister og
kvalifikasjonsprinsippet forenelig med en god
rekrutteringsprosess?

Masteroppgave i Master of Public Administration

Veileder: Espen I. Leirset

Mai 2020

Renée Davadi

Kvalifikasjonsprinsipp eller transparente søkerlister – Som ild og vann?

Er transparente søkerlister og
kvalifikasjonsprinsippet forenelig med en god
rekrutteringsprosess?

Masteroppgave i Master of Public Administration
Veileder: Espen I. Leirset
Mai 2020

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet
Fakultet for økonomi
NTNU Handelshøyskolen



Kunnskap for en bedre verden

Innholdsfortegnelse

Forord	3
Sammendrag	4
Abstract	5
1. Innledning: Bakgrunn for oppgaven, problemstilling og forskningsspørsmål	6
2. Juridiske rammer for offentlige søkerlister	10
2.1. Behovet for juridiske retningslinjer – Offentlighetslovens historikk og utvikling	10
2.2. Innføring av offentlige søkerlister i norsk rett	11
2.3. Forarbeidenes juridiske argumenter for og mot innsynsrett i søkerlister	13
2.4. Lov og gjeldende praksis	16
2.4.1. Hva skal søkerlisten inneholde og når skal man stå på søkerlisten	16
2.4.2. Adgangen til å unntas fra søkerlisten, og søkers rett til å trekke sin søknad	17
2.4.3. Praksis og tolkning av lovens krav om oppføring på søkerlisten	17
2.4.4. Innsyn i søkerlister og utvidet søkerliste	18
2.5. Offentlighetsprinsippet, og praksis for offentliggjøring av søkerlister i andre land	18
2.5.1. Praksis i Norden	19
2.5.2. Praksis i andre land	20
3. Teoriperspektiver	21
3.1. Tidligere forskning på området	21
3.2. Kvalifikasjonsprinsippet	24
3.2.1. Argumenter for kvalifikasjonsprinsippet	25
3.2.2. Argumenter mot kvalifikasjonsprinsippet	26
3.3. Transparens	28
3.3.1. Argumenter for transparens	30
3.3.2. Argumenter mot transparens	33
3.4. Teoretisk oppsummering:	36
4. Metodekapittel:	39
4.1. Vitenskapsteoretisk ståsted og forskningsdesign	39
4.2. Empirisk datakilde nr. 1: Komparative søkertall	41
4.3. Empirisk datakilde nr. 2: Kvalitative forskningsintervju	43
4.3.1. Valg av informanter	45
4.4. Tolkning av data	49
4.5. Betrachtninger med å forske på «egen» praksis	50
4.6. Etisk og juridisk ansvar; Bruk av personopplysninger og informert samtykke, meldeplikt av prosjekt, anonymitet og konfidensialitet	52
5. Empirisk analyse og drøfting	53
5.1. Forskningsspørsmål 1: I hvilken grad har offentlig søkerliste betydning for om kandidater søker på topplederjobb?	53
5.1.1. Mobilisering og deliberasjon	53
5.1.2. Kvalifikasjonsprinsippet og likebehandling i offentlig sektor	58
5.1.3. Nivå på stillingen	60
5.1.4. Oppsummering av funn fra forskningsspørsmål 1	61
5.2. Forskningsspørsmål 2: Hvordan håndterer rekrutteringsselskaper offentlighetslovens krav til å ha transparente søkerlister når de skal finne de best kvalifiserte kandidatene til topplederstillinger i offentlig sektor?	61
5.2.1. Tilpassing av rekrutteringsprosessen	62
5.2.1.1. Sette lang søknadsfrist, eller forlenge fristen	63

5.2.1.2.	Kjøre parallelle prosesser	65
5.2.1.3.	Åpne for å ta imot søkere etter frist	66
5.2.2.	Oppsummering av funn fra forskningsspørsmål 2	68
5.3.	Forskingsspørsmål 3: Hvordan påvirker offentlighetslovens krav om offentlig søkerliste rekruttering av kandidater til topplederstillinger i offentlig sektor?	69
5.3.1.	Komparative perspektiver på rekrutteringsprosessene	69
5.3.2.	Spesielle formkrav til prosessen	74
5.3.4.	Økt ressursbruk og eventuelle merkostnader for rekrutteringsprosessen	75
5.3.5.	Kandidatkontakt	76
5.3.6.	Forholdet til media og samfunnsdebatten	77
5.3.7.	Konsekvenser – Sivilombudsmannen	79
5.3.8.	Har dette økt det offentliges bruk av rekrutteringsselskaper?	81
5.3.9.	Oppsummering av funn fra forskningsspørsmål 3	82
6.	Avslutning og oppsummering av funn	83
6.1.	Videre forskning	87
	Litteraturliste	88
	Vedlegg	98
	Vedlegg 1: Intervjuguide	98
	Vedlegg 2: Informasjonsskriv til deltakere og mal på samtykkeskjema	98
	Vedlegg 3: Vurderingsskjema for godkjent prosjekt fra NSD	98
	Oversikt tabeller	98

Forord

Denne masteroppgaven markerer slutten på en lærerik studietid ved NTNU. Da jeg begynte ved studieprogrammet Master of Public Administration i januar 2017, var studiet et samarbeid mellom NTNU, Nord Universitet, og Copenhagen Business School.

Som en følge av dette samarbeidet har vi fått være med på faglig spennende og utfordrende studiesamlinger, samt to begivenhetsrike utenlandsopphold i Brussel og Chesham, utenfor London. I Chesham møtte vi likesinnede studenter fra flere europeiske land, og fikk et spennende innblikk i offentlig sektor i en annen kontekst. Samlingene ved NTNU har holdt faglig høy kvalitet, og har vært en fryd å delta på. Jeg kan anbefale dette studiet på det sterkeste.

Det er mange som fortjener honnør for at denne masteroppgaven nå kan leveres. Min største takk går til min veileder Espen Leirset for tålmodig veiledning, og konstruktive, gode innspill og perspektiver. Jeg vil også takke forelesere og medstudenter som har utfordret og inspirert gjennom faglige diskusjoner og sosiale sammenkomster. Spesielt vil jeg takke Tone Sund og Mari Berg Hammer for mye latter og godt samarbeid på flere fagnotat. Jeg vil også takke Ellen Reitan for gjennomlesing og motiverende ord – tilbakemeldingene har vært gull verdt! Takk også til Kirsti Gjeitnes og Estela Davadi som har bistått med språkvask, gode innspill og oppmuntring.

Jeg vil også takke min arbeidsgiver og mine kolleger som har lagt til rette for at jeg kunne fullføre masteroppgaven ved siden av full jobb, og mine informanter som velvillig stilte opp i denne studien. Uten dere ville ikke denne masteroppgaven blitt til.

Sist men ikke minst vil jeg takke min samboer Marek som alltid støtter, oppmuntrer, og stiller opp for meg.

Innholdet i denne oppgaven står fullt og helt for forfatters regning. Synspunkter og eventuelle feil er mine egne.

Trondheim, 27.05.2020

Renée Davadi

Sammendrag

Denne masteroppgaven søker å belyse hvordan offentlighetslovens krav om offentlig søkerliste affekterer rekrutteringen av toppledere til offentlig sektor. Lovbestemmelsen om offentlige søkerlister er hyppig gjenstand for debatt, mye fordi den forsøker å balansere to hensyn som ofte oppleves som motstridende. Det er i alles interesse at nøkkelstillinger i offentlig sektor bekles av de best kvalifiserte kandidatene, men det er også viktig å sikre ansettelsesprosesser som tåler dagens lys. På sitt beste sikrer offentlighetsloven demokratisk kontroll og transparens, på sitt verste forhindrer den at de beste kandidatene søker på stillinger i det offentlige.

I denne masteroppgaven spør jeg hvilken effekt kravet om transparens og åpenhet har på rekrutteringen til offentlig sektor, og om det er utslagsgivende for å få et godt tilfang av kvalifiserte kandidater. Problemstillingen har i løpet av skriveprosessen blitt ytterligere aktualisert gjennom ansettelse av ny sjef for oljefondet, denne aktualiseringen har også bidratt til å tydeliggjøre hvor lite forskning som foreligger på feltet. Gjennom denne oppgaven ønsker jeg å belyse hvorfor disse spørsmålene fortjener økt oppmerksomhet, i tillegg til at jeg forsøker å tette deler av hullet i litteraturen på området.

Masteroppgaven er en komparativ studie som bygger på to empiriske datakilder; semistrukturerte kvalitative intervjuer og komparative søkertall fra 96 rekrutteringsprosesser i offentlig og privat sektor. Jeg benytter informanter som arbeider med topplederrekruttering med erfaring fra både offentlig og privat sektor. Det teoretiske fundamentet for oppgaven bygger på transparens, kvalifikasjonsprinsippet og meritokratiske hensyn, samt deliberasjon.

Studien finner at offentlige søkerlister har en klar innvirkning på hvorvidt kandidater søker på en offentlig topplederstilling, men at det i liten grad påvirker om de tar kontakt med rekrutteringsselskapet eller oppdragsgiveren for å drøfte sitt kandidatur. Jeg argumenterer her for at det i stor grad skyldes kostnaden den enkelte opplever ved å offentliggjøre kandidaturet sitt, i de tilfellene vedkommende ikke innstilles til den aktuelle stillingen. Mine funn tyder på at en direkte følge av dette er at den offentlige rekrutteringsprosessen tilpasses for å få et best mulig kandidattilfang, med den konsekvens at de offentlige søkerlistene utviser begrenset transparens.

Abstract

This master's thesis seeks to elucidate how the requirements of the Freedom of Information Act on public list of applicants affect the recruitment of top executives to the public sector. The statutory provision on public search lists is frequently the subject of debate in Norway, much because it attempts to balance two considerations that are often perceived as contradictory. It is in everyone's interest that key positions in the public sector are held by the best qualified candidates, but it is also important to secure recruitment processes that can withstand the light of day. At its best, the Freedom of Information Act ensures democratic control and transparency, at its worst, it prevents the best candidates from applying for public office positions.

In this master's thesis I ask what effect the requirement of transparency has on the recruitment to the public sector, and whether it is decisive to get a good number of qualified candidates. During the writing process, the issue has been further raised through the appointment of a new head of the Norwegian Oil Fund, which has also helped to clarify how little research is available in the field. Through this paper, I want to elucidate why these questions deserve increased attention, as well as trying to close parts of the gap in the literature in the field.

The thesis is a comparative study based on two empirical data sources; semi-structured qualitative interviews and comparative applicant numbers from 96 public and private sector recruitment processes. I use informants who work with executive management recruitment with experience from both the public and private sectors. The theoretical foundation of the thesis is based on transparency, the qualification principle and meritocratic considerations, as well as deliberation.

The study finds that the public list of applicants has a clear impact on whether candidates apply for a public senior management position, but that it has little effect on whether they contact the recruitment company or the client to discuss their candidacy. I argue that it is largely due to the cost the individual experiences by publishing their candidacy, in cases where they are not nominated for the position in question. My findings suggest that a direct consequence of this is that the public recruitment process is adapted to obtain the best possible candidate recruitment, with the consequence that the public applicant lists have limited transparency.

1. Innledning: Bakgrunn for oppgaven, problemstilling og forskningsspørsmål

I dag gir Offentlighetsloven (2006) gjennom tilgangen til offentlige søkerlister, alle rett til innsyn i hvem som har søkt en stilling i det offentlige. Lovens bestemmelser om offentlige søkerlister har til formål å legge til rette for en transparent, åpen, og demokratisk rekrutteringsprosess til offentlig sektor. Videre skal den forhindre «kameraderi», eller korrupsjon, og sørge for at ansettelse i det offentlige skjer på rett grunnlag. Men kan det være slik at denne bestemmelsen fører til problemer i rekrutteringen av ledere? Loven er klar på at man i dag er nødt til å utarbeide søkerlister med navn, stilling, bosteds-, eller arbeidskommune, samt alder på alle søkere til offentlige stillinger, som enhver kan be om innsyn i. Om det offentlige selv publiserer disse søkerlistene på sine nettsider, avhenger av praksisen i den gjeldende enheten. Men for stillinger med særlig offentlig interesse, offentliggjør gjerne media søkerlistene i tråd med sitt samfunnsmandat. Media skal bidra til å holde befolkningen oppdatert på hva som foregår, bidra til en opplyst samfunnsdebatt, samt holde politikere og den offentlige forvaltning ansvarlige for sine handlinger.

Rekrutteringsselskaper med spisskompetanse på utvelgelse av toppledere hyres ofte inn for å bistå i rekrutteringsprosessene i offentlig sektor. Disse selskapene må forholde seg til Offentlighetsloven når de bistår i tilsettingsprosesser til det offentlige, mens kravene er annerledes ved rekruttering til privat sektor. I det private stilles det også forventninger til å gjennomføre redelige ansettelsesprosesser, men dette kan ikke sidestilles med kravene til innsyn som stilles det offentlige. Eksempelvis er konfidensialitet for kandidatene rundt rekrutteringsprosesser i det private som oftest en selvfølge, noe som står i sterk kontrast til det offentlige som har strenge regler for hvorvidt en kandidat skal få innvilget unntak fra den offentlige søkerlisten. I denne MPA-oppgaven spør jeg hva denne offentliggjøringen av søkerlisten har å si for rekrutteringen. Denne komparative dimensjonen inngår hele studien, men vil bli særlig belyst i ett av forskningsspørsmålene.

På oppdrag for Justisdepartementet gjennomførte Oxford Research (2016) i perioden 2014 – 2015 en evaluering av offentlighetsloven, og rapporten belyste at det offentlige ofte benytter private rekrutteringsselskaper for å bistå i rekrutteringen til offentlige lederstillinger. Denne praksisen ble i rapporten omtalt som en strategi for å omgå intensjonen i loven. Foruten å inneha et stort nettverk og kompetanse på området, jobber ofte rekrutteringsselskaper aktivt

med å motivere kvalifiserte kandidater til sluttstreken og en ansettelse. Forfatter, og tidligere rekrutterer, Elin Ørjasæter har uttalt at “*skjulte prosesser er vanlige, uten at det nødvendigvis betyr kameraderi, eller at prosessen er hemmelig for styret som skal ansette.*” (Hafstad, 2009). Uttalelsen til Ørjasæter underbygger en hypotese om at den offentlige søkerlisten ikke er så transparent som den tilsynelatende gir uttrykk for å være, og at den i mindre grad belyser prosessen slik den egentlig har forløpt seg. For dersom normal praksis er slik Ørjasæter oppgir, vil egentlig den offentlige søkerlisten gi tilstrekkelig informasjon om rekrutteringsprosessen og kandidatenes kvalifikasjoner, slik at den har noen reell verdi for demokratiutøvelsen?

I forbindelse med at NSB slet med å få søkere til stillingen som konsernsjef i 2011, uttalte hun også:

«I praksis betyr dette at de aller fleste som kunne tenkes å søke på stillingen, lar være. Heldigvis har vi hodejegerne til å utgjøre det nødvendige mellomleddet. De vet hvordan man kan følge loven til punkt og prikke, og likevel i praksis omgå den. [...] Begrunnelsen for offentlige søkerlister var fornuftig nok. Ved offentlige lister kan publikum sikre seg mot at noen får en stilling på feil premisser, for eksempel på grunn av vennskap, politiske allianser eller korrupsjon.

Men det hjelper jo ikke at begrunnelsen, løsrevet fra all praktisk virkelighet, er godt tenkt. Loven forhindrer jo at man får kandidater i det hele tatt, hvis den følges slik det var tenkt på papiret.» (Ørjasæter, 2011).

Ørjasæter legger til grunn at rekrutteringsselskapet er det nødvendige mellomleddet for å omgå intensjonen i lovbestemmelsen, men hvordan fungerer dette i praksis?

Siden innføringen av lovbestemmelsen har offentlige søkerlister vært gjenstand for debatt, da flere hevder at offentliggjøringen av søkere kan medføre at mange unnlater å søke på stillinger i det offentlige, eller at de trekker sitt kandidatur før søknadsfristens utløp i rekrutteringsprosessen slik at de slipper å risikere å få sitt navn publisert i media. Risikoen ved å stå på den offentlige søkerlisten kan for søkeren medføre konsekvenser både privat og for bedriften vedkommende jobber i, ved at man signaliserer ovenfor styret, ledelsen eller kunder at man er på vei ut av jobben. Dette kan eksempelvis gi utslag i tap av kontrakter eller kunder, uro i organisasjonen, eller at det blir sådd tvil i deres motivasjon for å jobbe i

selskapet, med påfølgende risiko for å tape lønnsøkninger, forfremmelser, med mer. Søkere som innehar en lederposisjon kan risikere at medarbeidere mister tillit til seg. Dette støttes av NTNU-professor Per Morten Schifloe i en nyhetsartikkel som omtaler de manglende søkerne til den ovennevnte konsernsjefstillingen i NSB: «*En offentlig søkerliste kan hindre aktuelle kandidater i å søke. Er du kvalifisert, er du oftest i en god stilling allerede, og få vil signalisere utad at de er på jakt etter ny jobb*» (Sæle og Andersen, 2011).

Dersom kvalifiserte kandidater unnlater å søke på offentlige stillinger er det et betimelig spørsmål om offentlige søkerlister i realiteten er utslagsgivende for å senke tilliten til det offentlige, ved at offentlig sektor ikke får anledning til å vurdere de beste kandidatene.

Senest i mars i år, ble denne problemstillingen på nytt relevant, da Norges Bank fikk kritikk for ikke å ha forholdt seg til loven da de ansatte ny sjef for Oljefondet (Langved og Linderud, 2020, 31. mars). Den nye oljefondssjefen ble kontaktet direkte av et privat rekrutteringsselskap som var hyret inn for å bistå Norges Bank med rekrutteringsprosessen, men kandidatens navn ble aldri oppført på den opprinnelige eller den oppdaterte søkerlisten. To av landets fremste juseksperter uttalte i media med at Norges Bank hadde brutt offentlighetslovens § 25, og med det sabotert innsynskravet (ibid.). Media argumenterte med at de som følge av Norges Banks håndtering ikke fikk mulighet til å gi befolkningen fullstendig informasjon om hvem som hadde søkt stillingen, i henhold til sitt mandat. Norges Bank hevder derimot at de har gjort alt etter boken (Haugan, Flydal, Røsvik, og Johnsen, 2020).

Offentlig søkerliste har til hensikt å bidra til økt transparens og åpenhet. Dette er demokratiske kjerneverdier som øker legitimiteten og tilliten til det offentlige (Grimmelikhuijsen, 2009). Men de ovennevnte sakene underbygger en hypotese om at den offentlige søkerlisten kan gjøre det utfordrende å få tilstrekkelig kvalifiserte søkere til stillingene, og at det offentlige benytter seg av rekrutteringsselskaper som en følge av et ønske og behov for et best mulig kandidattilfang, i henhold til kvalifikasjonsprinsippet¹. Hvorvidt offentliggjøringen av offentlig søkerliste er et gode, blir dermed en avveining mellom to viktige hensyn; transparens og åpenhet på den ene side, og på den annen side en

¹ Alle offentlige stillinger skal følge kvalifikasjonsprinsippet, jmfør Statsansatteloven (2017, § 3). Det innebærer at ved tilsetning til offentlig sektor skal beslutningen baseres på hvilken kandidat som er best kvalifisert (ibid.).

prosess som sørger for et best mulig kandidattilfang for å sikre at den best kvalifiserte får jobben.

Dette er et tema jeg er spesielt opptatt av som følge av at jeg arbeider med topplederrekruttering, og har i løpet av det siste året jobbet aktivt med å undersøke denne problemstillingen. Slik er jeg blitt kjent med at det er et aktuelt spørsmål som bransjen har et meget aktivt forhold til. Etter det jeg kan finne er det i liten grad forsket på dette temaet med den tilnærmingen jeg har i denne oppgaven.

Som en følge av dette har jeg valgt å belyse temaet gjennom følgende problemstilling:

I hvilken grad er det motsetning mellom kvalifikasjonsprinsippet og transparente søkerlister i rekrutteringen av toppledere til offentlig sektor?

Jeg vil besvare den overordnede problemstillingen ved å undersøke tre forskningsspørsmål:

Forskningsspørsmål 1:	I hvilken grad har offentlig søkerliste betydning for om kandidater søker på topplederjobb?
Forskningsspørsmål 2:	Hvordan håndterer rekrutteringsselskaper offentlighetslovens krav til å ha transparente søkerlister når de skal finne de best kvalifiserte kandidatene til topplederstillinger i offentlig sektor?
Forskningsspørsmål 3:	Hvordan påvirker offentlighetslovens krav om offentlig søkerliste rekruttering av kandidater til topplederstillinger i offentlig sektor?

I det neste kapittelet forklarer jeg det juridiske grunnlaget for åpne søkerlister i Norge, og sammenligner regelverket med noen utvalgte land. Deretter redegjør jeg for tidligere forskning, og teorigrunnlaget for oppgaven. Jeg vil så redegjøre for metodisk design, før jeg presenterer funn og drøfter forskningsspørsmål og hovedproblemstillingen. Til slutt vil jeg presentere konklusjon og forslag til videre forskning på området.

2. Juridiske rammer for offentlige søkerlister

I det følgende vil jeg gi en presentasjon av de juridiske rammene for åpne søkerlister i offentlig sektor. Jeg vil først gi en kortfattet innføring i offentlighetslovens historikk og utvikling, deretter vil jeg gå inn på innføring av offentlige søkerlister i norsk rett og argumenter for og mot innføringen av søkerlistene. Deretter vil jeg gå inn på gjeldende praksis. Avslutningsvis vil jeg gjøre rede for offentlighetsprinsippet, og praktisering av offentlige søkerlister i andre land.

2.1. Behovet for juridiske retningslinjer – Offentlighetslovens historikk og utvikling

Begrepet offentlighet forbindes i det daglige gjerne med upresise uttrykk som *åpenhet* og *innsyn* (Brandt, Efjestad, Harlem og Selman, 2018). Brandt et al. (ibid., s. 25) viser til at når begrepet offentlighet diskuteres i juridisk fagterminologi, deles det opp i underkategorier som ytterligere beskriver de ulike typer bestemmelser for offentlighet; herunder dokumentoffentlighet, møteoffentlighet, partsoffentlighet og allmennoffentlighet.

Offentlighetsloven faller under prinsippet om *dokumentoffentlighet*, som vil si bestemmelsen som knyttes til allmennhetens rett til å få innsyn i forvaltningens dokumenter (ibid.).

Offentlighetsloven (2006) slik vi kjenner den i dag ble vedtatt i 2006, og trådte i kraft januar 2009. Loven bygde videre på, og avløste lov 19. Juni 1970 nr. 69 om offentlighet i forvaltningen. Heretter omtalt som Offentlighetsloven 1970. Før 1970, eksisterte kun en håndfull uavhengige bestemmelser om dokumentoffentlighet, hvor en i stor grad var avhengig av imøtekommenhet fra forvaltningsorganet en søkte innsyn hos (St.meld. nr. 32, 1997-98). Loven innebar en prinsipiell reformering av det uformelle “systemet” som eksisterte tidligere, etter at man så behovet for å kunne ettergå forvaltningens avgjørelser. Offentlighetsloven 1970 sikret dermed den første lovfestede retten til innsyn i forvaltningens saksdokumenter (Brandt et al, 2018).

Loven er basert på det som kalles *reaktiv informasjonsplikt* som innebærer at den enkelte selv er nødt til å ta initiativ til å be om informasjon. Det kan skje ved å be om opplysningene en ønsker, eller ved å stille på et offentlig møte hvor opplysningene en ønsker innsyn i diskuteres (Brandt et al, 2018). Etter loven trådte i kraft i 2009 er hovedregelen at alle har rett til å kreve innsyn i offentlige saksdokumenter, uavhengig av hvor gamle de er (Ibid.)

Dokumenter som det begjæres innsyn i må altså legges frem for vedkommende som krever innsyn, så lenge det ikke kan påvises at det faller utenfor lovens virkeområde, eller går inn under unntak fra offentlighet (St.meld. nr. 32 ,1997-98). Loven utvidet dessuten rettigheter, fjernet uklårheter og tilpasset lovteksten til gjengs praksis. I tillegg ble loven tilpasset EU/EØS, og retten til innsyn i databaser (Rettleiar offentleglova, 2009).

Det sentrale formålet med loven er å legge til rette for at offentlig virksomhet er transparent og åpen, for slik å bidra til en styrket informasjons- og yringsfrihet, legitimitet og tillit, samt til økt demokratisk deltakelse og rettssikkerhet. Loven legger også til rette for videre bruk av offentlig informasjon (Offentleglova, 2006). Med loven får man fritt innsyn i alle offentlige dokumenter, rapporter, og beslutningsprosesser, samtidig som det også foreligger tydelige unntaksregler for innsyn som er hjemlet ved lov. Dette kan anses for å være grunnleggende kjennetegn ved et fritt og velfungerende demokrati. Det offentlige er sterkt avhengig av borgernes tillit, og vi har derfor lagt oss på et særlig høyt nivå av transparens og åpenhet i Norge for å ivareta tilliten og legitimiteten til den offentlige forvaltning.

2.2. Innføring av offentlige søkerlister i norsk rett

Også den opprinnelige loven av 1970 inneholdt bestemmelser om offentlig søkerliste, som ble videreført i den nye loven. Imidlertid gjaldt bestemmelsen om innsyn i den offentlige søkerlisten uten unntak frem til en lovendring i offentlighetsloven 1970, i år 2000. Ved lovendringen ble det innført en bestemmelse som ga “adgang til å unnta opplysninger om en søker fra søkerlisten, dersom søkeren selv hadde anmodet om det”² (Brandt et al, 2018, s. 384), i tillegg videreutviklet den nye offentlighetsloven plikten til meroffentlighet³ (Ibid.). Ifølge Brandt et al la forarbeidene for ny lov til grunn at det offentlige ikke hadde *plikt*, men en *adgang*, til å unnta opplysninger dersom en søker ba om dette. Imidlertid viste praktiseringen av lovendringen at forvaltningen i større grad enn nødvendig imøtekom anmodningene om å unnta opplysninger fra en søker. Dette oppfattet Sivilombudsmannen

² Det understrekes at det dermed er unntak fra offentlighet det kreves særskilt hjemmel i, og som må begrunnes nærmere. Vedrørende begrensninger i allmennhetens rett til innsyn oppgir Brandt et al (2018, s. 26), at den kan begrenses ved to måter; Den ene begrensingen er bestemmelser om taushetsplikt, og den andre er bestemmelser som åpner for å unnta et dokument eller en opplysning fra offentlighet. Som hovedregel har ikke forvaltningen, ifølge Brandt et al (ibid.), mulighet til å gjøre skjønsmessige vurderinger av at det som ellers klassifiseres som taushetsbelagte opplysninger, skal kunne deles med offentligheten.

³ Meroffentlighet omfattes av offentlighetslovens § 11, hvor det er vedtatt at forvaltningen alltid skal vurdere om det likevel skal gis innsyn, helt eller delvis, i dokument som det søkes innsyn i, selv om det etter bestemmelser i loven kan unntas innsyn (Bernt, 2020).

som en “mer offentlighetsrestriktiv praksis enn det som synes å ha vært lovgivers mening” (SOMBU-2003-5, i Brandt et al, 2018, s. 384). Sivilombudsmannen så dermed behov for å tydeliggjøre og presisere innholdet i bestemmelsen, og uttalte at forvaltningen plikter å gjøre en konkret vurdering av søkerens anmodning om å unntas fra søkerlisten. Dette innebar at forvaltningen måtte vurdere om anmodningen var reelt og saklig begrunnet, og at søkeren ble bedt om å gi en utdypende begrunnelse dersom anmodningen ble ansett som mangelfull. Videre presiserte Sivilombudsmannen at terskelen for å imøtekomme en slik anmodning skulle heves dersom det var snakk om en stilling som var av særlig offentlig interesse (Ibid, s. 384). I praksis innebærer dette at jo høyere stilling, desto strengere krav til åpenhet og offentliggjøring.

I forbindelse med at den nye offentlighetsloven trådte i kraft i 2009, uttalte daværende kommunalminister Magnild Meltveit i et brev til samtlige kommuner og fylkeskommuner i Norge:

«Eg vonar at innbyggjarane og pressa vil oppleva auka openheit. Lova legg til rette, men det er opp til dei folkevalde og tilsette i kommunane og fylkeskommunane å skapa ei god utvikling i den einskilde kommune og fylkeskommune, fastslo kommunalministeren i brevet.» (Norsk Presseforbund, 2009).

Ut ifra dette utsagnet kan man se at loven åpner for skjønnsvurderinger som kan være utfordrende å håndtere for det offentlige. Kritiske røster har hele veien talt for en oppmykning av loven. Argumentene er i stor grad knyttet til hensynet til søkerens rett til personvern, og at noen høyt kvalifiserte søkere stiller strengere krav til konfidensialitet for å melde sitt kandidatur til prosessen. Dette kan igjen medføre utfordringer med å få en tilstrekkelig kvalifisert søkermasse. Jeg går nærmere inn på argumentene for og mot innføringen av offentlige søkerlister i det følgende underkapittelet.

2.3. Forarbeidenes juridiske argumenter for og mot innsynsrett i søkerlister

I St.meld. nr. 32 (1997-98) og i forarbeidet til ny offentlighetslov (NOU 2003:30), gis det en gjennomgående oversikt over hvilke argumenter som ble gitt for og mot utvidelsen av offentlighetsloven.

Utvalget viser til demokratihensyn, kontrollhensyn, rettssikkerhetshensyn, samt forvaltningen som informasjonsbank, som reelle *hensyn som taler for utvidelse* av loven. De to førstnevnte hensynene er tungtveiende begrunnelser for innføringen av offentlighetsprinsippet.

Hensyn som taler for å begrense innsynsretten er offentlige og private interesser, hensynet til effektive beslutningsprosesser i forvaltningen, samt ressurs-hensyn (NOU 2003:30, s. 17).

Offentlige søkerlister har siden den opprinnelige innføringen i 1970 vært omstridt og debattert. Spesielt hva angår offentlige søkerlister og rekrutteringsprosesser i det offentlige, peker både stortingsmeldingen og utredningen på at innsyn i offentlige søkerlister må vurderes ut fra ulike kryssende hensyn som taler for og mot innsynsrett.

Et argument *for innsynsrett* er at det gir allmennheten mulighet til å kontrollere at ansettelsesprosessene skjer redelig for seg, og at det ikke tas ensidige eller usaklige hensyn (St. Meld. Nr. 32. (1997 – 98), kapittel 5). Offentlige søkerlister og den påfølgende muligheten til å klage inn en sak til Sivilombudsmannen har dermed til hensikt å fungere preventivt, ved at den som kontrolleres opptre mer forsiktig og bevisst (NOU 2003:30) Videre argumenteres det med at allmennheten skal ha adgang til å “på forhånd å engasjere seg i en meningsutveksling om ansettelsessaker med utgangspunkt i kjennskap til hvilke søkere som har meldt sin interesse” (St. Meld. Nr. 32. (1997 – 98), kapittel 5). Dette forklares ytterligere med at offentlige ansatte på vegne av fellesskapet forvalter deres verdier og ressurser, og at det som en konsekvens av dette ikke er likegyldig hvem som tildeles denne rollen. Allmennheten får dermed gjennom offentlige søkerlister mulighet til å forvise seg om at ansettelsene i det offentlige skjer ut ifra kandidaten som er best egnet for jobben (St. Meld. Nr. 32. (1997 - 98). I NOU 2003:30 legges det her til grunn at befolkningen i større grad kan slå seg til ro med, og respektere beslutningene som den offentlige forvaltningen lander på, når de får innsyn i bakgrunnen for beslutningen. Hvor reelt dette egentlig er for de offentlige søkerlistene, kan sees i lys av Michener og Berschs (2013) teori om at transparens ikke nødvendigvis er et gode for befolkningen dersom offentligheten ikke er i stand til å hente ut reell informasjon om beslutningsprosessen.

Et annet viktig argument for innsyn i søkerlistene omhandler retten en part (søker) har til innsyn i ansettelsessaker. Dette innebærer at søkeren har rett til “å gjøre seg kjent med øvrige søkeres navn og alder, og fullstendige opplysninger om deres utdanning og praksis i offentlig og privat virksomhet” (St. Meld. Nr. 32. (1997 - 98). I tillegg har parten rett til innsyn i søknad med vedlegg fra søkere som er innstilt til, eller tilsatt i den aktuelle stillingen. Det vises her til at denne innsynsretten bidrar til at kandidaten har fullverdige muligheter til å ivareta egne interesser. Dette er imidlertid en rett som går på bekostning av de andre søkeres personvern hensyn.

Personvern hensyn er følgelig et av argumentene som trekkes frem *mot innsynsrett* i søkerlistene (NOU 2003:30 og Ot.prp. nr. 56 (1999 – 2000)). Det gjelder hensynet til den enkelte søker, og at offentliggjøring av et kandidatur kan ha uheldige konsekvenser for vedkommende. Det pekes for eksempel på at søkere fra privat virksomhet særlig kan oppleve konsekvenser av å stå på offentlige søkerlister gjennom redusert oppdragsmengde, etc. Andre konsekvenser kan være tap av status og autoritet i spesielt konkurranseutsatte bedrifter. I Ot.prp. nr. 56 (1999 – 2000) s. 35 oppgis det at dette hensynet handler om «*at det er viktig å få så mange gode søkere som mulig til offentlige stillinger, og at bestemmelsen om offentlige søkerlister kan være en medvirkende årsak til at enkelte ikke søker slike stillinger.*». I St. meld. nr. 32 (1997–1998) er det imidlertid jfr. Innst. O. nr. XIV (1969-70), hevdet at det “å søke offentlig stilling ikke er noen privatsak”. Offentlige stillinger skal gjennom en offentlig utlysning, og det er konkludert at prosessen som en konsekvens av dette angår allmennheten, og at retten til innsyn og kontroll dermed overgår retten til privatliv.

Avveiningen mellom et best mulig kandidattilfang og transparens ble diskutert i forarbeidene til lovendringen. Det hevdet av enkelte av høringsinstansene at en slik reservasjonsadgang ville medføre at søkerlistene ikke hadde noen verdi. Dette ble til en viss grad anerkjent av departementet, men det ble lagt til grunn at en søkerliste som i hovedsak gjenspeilet antallet søkere og hvilket kjønn disse hadde ville ha en verdi for forvaltningen. Dessuten ble det hevdet at det var grunn til å tro at søkere ikke nødvendigvis ønsket å benytte seg av denne reservasjonsadgangen, slik at dette i hovedsak kun ville berøre et mindretall av søkere (Ot.prp. nr. 56 (1999 – 2000)).

Et annet argument som trekkes frem *mot innsynsrett* i søkerlisten er at loven ikke bidrar til en mest mulig effektiv forvaltning. (NOU 2003:30) Her legges hensynet til rekruttering til grunn. Søkerlister kan representere en “konkurransmessig ulempe” (Ibid, s. 201) for

offentlig sektor dersom høyt kvalifiserte søkere unnlater å søke på stillinger som en følge av offentliggjøring av deres kandidatur. Offentlig sektor risikerer dermed å tape konkurransen om den beste og høyest kvalifiserte arbeidskraften til blant annet lederstillinger (ibid, s. 201). Ifølge Ot.prp. nr. 56 (1999 – 2000) ble effektivitetshensynet drøftet i forarbeidelsene til lovendringen som omhandlet reservasjonsadgang på søkerlistene. Det ble da argumentert med at krav om å utarbeide utvidet søkerliste jamfør forvaltningsforskriftens (2006) §15 uansett ville ligge til grunn, og at det dermed ikke ville medføre noe merarbeid for forvaltningen å i tillegg utarbeide en offentlig søkerliste.

NOU 2003:30 og offentlighetsmeldingen belyste at det var uttalt misnøye mot den gjeldende ordningen med offentlige søkerlister, og at en konsekvens av dette var at det i større grad ble gjort forsøk på å omgå reglene om offentliggjøring av søkerlister. Dette ble hevdet gjort ved at offentlig forvaltning eksempelvis benyttet bruk av private rekrutteringsfirma, samt ved å gi “underhåndsbekjeder” til søkere om at de hadde mulighet til å trekke sin søknad så snart det var klart at de ikke var aktuelle for stillingen, og før utarbeidelse av den offentlige søkerlisten (NOU 2003:30, s. 202). Det ble også hevdet at det var en viss tendens til at forvaltningen aksepterte søknader etter søknadsfrist, slik at søkerne som søkte etter fristen, unngikk en oppføring på søkerlisten. Videre ble det pekt på at den gjeldende ordningen kunne medføre at særlig attraktive søkere ville legge press på forvaltningen eller rekrutteringsselskapet om å få tydelige signaler på hvordan de lå an i rekrutteringsprosessen, og at dette bevisst eller ubevisst kunne medføre en risiko for at forvaltningen tidlig i prosessen bestemte seg for å gå videre med bestemte søkere.

De ovennevnte bekymringene for praktisering av offentlighetsloven bekreftes i evalueringen gjennomført av Oxford Research på oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet i perioden 2014 til 2015. Gjennomføringen av evalueringen hadde til hensikt å belyse om den nye loven ga ytterligere innsyn, og skjedde i forbindelse med at Stortinget skulle vedta endringer i loven (Oxford Research, 2016, s. 2). Konklusjonen sier i det store og det hele at offentlighetsloven i hovedsak praktiseres etter intensjonen, og at innføringen av loven har vært positiv.

Evalueringen av offentlige søkerlister viser derimot at det er identifisert eksempler på omgåelsesstrategier for å unngå at søkere ble omfattet av søkerlisten. Spesielt ved at forvaltningens ansatte og samarbeidende aktører i stor grad har god kunnskap om hvordan de kan omgå loven i saker hvor forvaltningen har tydelige interesser, og hvor det vurderes at

offentliggjøringen kan bidra til at man ikke får den best tenkelige løsningen (ibid, s. 137). Ifølge evalueringen har dette spesielt kommet til syne blant leder- og toppledernivå, og mindre på saksbehandlernivå (ibid.).

2.4. Lov og gjeldende praksis

I dagens lov (Offentleglova, 2006) omtales offentlige søkerlister i § 25, «Unntak for tilsetjingssaker, lønnsoppgåver m.m.». I lovbestemmelsen oppgis det at det ikke kan gis unntak i innsyn i søkerlistene, og at forvaltningen snarest etter søknadsfristen plikter å utarbeide en søkerliste med alle søkerne. I utlysningsteksten skal det informeres om at det vil utarbeides en offentlig søkerliste. Det presiseres i lovbestemmelsen at det kan gis unntak fra innsyn i enkelte opplysninger om en søker, dersom søkeren har bedt om det. Det skal da tas med i vurderingen hvorvidt stillingen er av særlig offentlig interesse – eksempelvis vil en topplederstilling som hovedregel anses å falle inn under denne kategorien. Søkere som ikke får unntak fra offentlighet skal varsles om dette, og vil da i praksis ha mulighet til å trekke sin søknad. Av søkerlisten skal det fremkomme antallet søkere, og hvilket kjønn de har. Det inkluderer også de søkere som har fått innvilget konfidensiell behandling av sin søknad.

2.4.1. Hva skal søkerlisten inneholde og når skal man stå på søkerlisten

Det fremgår av lovteksten at det i søkerlisten skal fremkomme navn, alder, stilling/yrkestittel, samt bosteds- eller arbeidsadresse for hver enkelt *søker*. Det omfatter alle kandidater som *formelt* har meldt sitt kandidatur (Brandt et al, 2018, s. 386), og som ikke har trukket sin søknad før offentliggjøring av søkerlisten.

Det er enheten som rekrutterer som er pliktig til å utarbeide søkerlister “snarest etter søknadsfristens utløp” (Sivilombudsmannen, 2016), men den som ønsker innsyn må selv be om dette fra gjeldende forvaltningsorgan. Gjeldende praksis i dag er at offentlige søkerlister imidlertid ofte legges ut uoppfordret på internsidene til det forvaltningsorganet som gjennomfører en rekruttering. Dette gjelder særlig for stillinger uten lederansvar. Søkerlisten anses som offentlig så snart den er utarbeidet. Normal saksbehandlingstid er vurdert til to - tre dager etter søknadsfristens utløp, men dersom det er mange søkere og mange som søker unntak fra søkerlisten kan det påregnes mer tid (Ot. Prp. Nr. 102 (2004-2005), i Brandt et al, 2018).

2.4.2. Adgangen til å unntas fra søkerlisten, og søkers rett til å trekke sin søknad

Det skal fremgå av utlysningen at søkeren kan omfattes av offentlig søkerliste selv om vedkommende ber om unntak. En anmodning om unntak fra offentlige søkerlister må i følge Brant et al (2018, s. 389) «ikke forstås som en reservasjonsrett for søkeren». Det både fremgår i lovteksten, og anses som god forvaltningsskikk at søkeren blir varslet dersom sin søknad om unntak ikke tas til følge. Søkeren vil da ha anledning til å trekke sin søknad med den konsekvens at vedkommende dermed ikke oppføres på den offentlige søkerlisten. Brandt et al (2018) viser til at Sivilombudsmannen har vurdert at anledningen for en kandidat til å trekke sin søknad kan bidra til omgåelse av innsynsreglene. Ombudsmannen er tydelig på at en kandidat kan trekke søknaden helt frem til søkerlisten er utarbeidet, men viser til en sak hvor denne muligheten ble ansett som en strategi for å hindre at søkere som hadde fått signaler på at de ikke var aktuelle, unngikk offentliggjøring av sitt kandidatur. Det vises til en tilsettingssak som ble klaget inn til Sivilombudsmannen, hvor klager fikk medhold, som medførte at kandidater som hadde fått innvilget konfidensialitet fikk beskjed om at deres kandidatur ville bli offentliggjort. Flere av kandidatene svarte da med å trekke sine søknader, og navnene ble fjernet fra søkerlisten. En ny søkerliste ble offentliggjort, noe Sivilombudsmannen kritiserte. Det ble uttalt at det må være særlige tilfeller, eksempelvis at kandidatene ikke har fått informasjon om at opplysninger om de kan offentliggjøres, for at en kandidat skal kunne trekke sin søknad etter søkerlistene er opprettet. Dersom en godtar en praksis lik den omtalte saken, ivaretas ifølge Sivilombudsmannen ikke hensynene som taler for å ha offentlige søkerlister (SOM-2015-3451, i Brandt et al, 2018, s. 388).

2.4.3. Praksis og tolkning av lovens krav om oppføring på søkerlisten

Et sentralt tolkningsspørsmål er hvorvidt kandidater som ikke formelt har meldt sitt kandidatur, men stilt til samtale med forvaltningen, skal omfattes av den offentlige søkerlisten. Brandt et al (2018) omtaler praksisen med å gjennomføre uformelle samtaler med potensielle kandidater som deretter ikke velger å søke på stillingen. Han viser til en sak hvor Sivilombudsmannen konkluderte at kandidater som hovedregel skal føres opp på søkerlister i tilfeller der uformelle samtaler har som formål å avklare hvem som er best kvalifisert for stillingen. Sivilombudsmannen er imidlertid tydelig på dette ikke omfatter enhver samtale med potensielle kandidater, som for eksempel generelle interesseavklaringer.

2.4.4. Innsyn i søkerlister og utvidet søkerliste

I § 25 andre ledd, er innsyn i søkerlister til stillinger i “organer som er omfattet av offentleglova” (Brandt et al, 2018, s. 384) særskilt regulert. Bestemmelsen innebærer at søkerlister ikke omfattes av unntaket for dokumenter i tilsettingssaker. Alle kan be om innsyn i den offentlige søkerlisten, og forvaltningen er pliktig til å gi den ut. Tilsettingsforhold av både fast og midlertidig karakter omfattes av bestemmelsen. Styreverv, tillitsverv eller lignende, omfattes derimot ikke (ibid.). Brandt et al oppgir at “bestemmelsen om offentlige søkerlister må ses i sammenheng med det generelle prinsippet om at stillinger i det offentlige skal kunngjøres offentlig og besettes etter konkurranse”, og at den best kvalifiserte søkeren skal anses jamfør kvalifikasjonsprinsippet (ibid., s. 384).

Offentlig søkerliste må ikke forveksles med utvidet søkerliste, som er omfattet av forvaltningsforskriftens (2006) §15. Den utvidede søkerlisten er langt mer omfattende enn den offentlige søkerlisten, og gir søkerne i en offentlig rekrutteringsprosess rett til å gjøre seg kjent med hvem de andre søkerne til stillingen er, og hvilken formalkompetanse de har – såkalt partsinnsyn. Den utvidede søkerlisten er underlagt taushetsplikt, og skal kun fremvises for parter i saken.

2.5. Offentlighetsprinsippet, og praksis for offentliggjøring av søkerlister i andre land

Både dagens offentlighetslov, og offentlighetsloven 1970 har sin bakgrunn i *offentlighetsprinsippet*. Det anses som et grunnleggende demokratisk prinsipp som sikrer et velfungerende og styrket demokrati ved å gi omfattende tilgang til, og åpenhet rundt, dokumenter og prosesser i det offentlige (Offentlighetsprinsippet, 2017.).

Få land i verden kan sies å ha et så radikalt åpenhetskrav som Norge, hvor vi i 2004 grunnlovsfestet offentlighetsprinsippet (Meld. St. nr. 26 (2003-2004)), s. 136). *Offentlighetsprinsippet* er prinsippet om at alle borgere ved lov, har rett på tilgang til, og mulighet til en tilstedeværelse i, alle offentlige beslutningsprosesser og dokumenter, som ikke er unntatt innsyn. (Offentlighetsprinsippet, 2017) Gjennom fastsettelse av offentlighetsprinsippet i Grunnlovens §100⁴ (Grunnloven, 1814) i 2004, fikk også offentlighetsloven styrket sin posisjon. Det var imidlertid usikkerhet i Justisdepartementet om

⁴ Grunnlovens §100, femte ledd, sier “Enhver har Ret til Indsyn i Statens og Kommunernes Akter og til at følge Forhandlingerne i Retsmøder og folkevalgte Organer.”

det forelå tilstrekkelig grunnlag for å grunnlovsfeste offentlighetsprinsippet. Det faktum at Sverige, Danmark og Finland hadde utviklet lignende prinsipper talte blant annet for innføring av et offentlighetsprinsipp (Brandt et al, 2018). Hensyn til demokratiet, rettssikkerheten, samt pressens behov for tilgang til stoff, talte på den ene siden for en grunnlovsfesting, mens økte utgifter og arbeidsbyrden i forvaltningen, samt personvern hensyn, talte imot. Likevel kom departementet frem til at innføringen av offentlighetsprinsippet totalt sett var positivt for demokratiet og forvaltningen (ibid.).

Både Sverige og Danmark har altså vedtatt offentlighetslover, første gang henholdsvis i 1766 og 1866 (Grindheim, 2012). Offentlighetslovene i Sverige og Danmark inneholder imidlertid ikke de samme bestemmelser knyttet til offentliggjøring av søkere i offentlig sektor (ibid.).

2.5.1. Praksis i Norden

I Danmark er spørsmålet om man skal endre loven til fordel for innsyn i søkerlister drøftet gjentatte ganger, men hensynet til personvern, og det faktum at kvalifiserte søkere ville kunne avstå fra å søke på offentlige stillinger er ansett som viktigere enn kontrollfunksjonen (Ot. prp. nr. 56 (1999-2000), Offentlighetsloven, 2013, og Knudsen, 2003). I Sverige utarbeides det ikke offentlige søkerlister, men enhver har anledning til å be om innsyn i offentlige dokumenter som ikke er unntatt offentlighet, jamfør Tryckfrihetsförordningens (2 kap., § 3, 1949). Et dokument er først offentlig når det er mottatt eller opprettet, samt arkivert hos en offentlig myndighet. Videre kan muligheten til å få innsyn begrenses av taushetsplikt. Sverige har som følge av fravær av søkerlisten en mer restriktiv praksis enn oss, noe som gjør Norge til det landet med strengest praksis i Norden (Ot. prp. nr. 56 (1999-2000)).

Det er imidlertid interessant å finne at retten til innsyn i offentlige dokumenter omgås i Sverige, i likhet med det som presenteres i evalueringsrapporten til Oxford Research. Catrin Marsell og Elisabeth Lindqvist (2009) har skrevet en bacheloroppgave om hvordan eksterne rekrutteringskonsulenter fra privat sektor benyttes av den offentlige forvaltningen for å unngå offentliggjøring av søkerens kandidatur i Sverige. Ved å benytte eksterne private konsulenter til å ta imot søknadene, og ta seg av den offentlige rekrutteringsprosessen helt eller delvis, anses ikke søknadsdokumentene i prosessen som offentlige dokumenter fordi rekrutteringsselskapet i kraft av å være et privat rettssubjekt ikke omfattes av

⁵ Tryckfrihetsförordningen, eller lov om pressfrihet, er en av fire grunnlover i Sverige.

offentlighetsprinsippet. En unngår dermed offentliggjøring av kandidatene fordi prosessen ikke anses som offentlig. Hensikten med å gjøre det slik, er frykten for at kompetente kandidater avstår fra å søke, i frykt for en potensiell innsynsbegjæring i søknadene. Denne omgåelsen av intensjonen i loven er det ikke en omforent holdning til at er fullt ut lovlig, men Marsell og Lindqvist (ibid.) viser til at en restriktiv tolkning av Tryckfrihetsförordningen i praksis ikke omfatter søknadsdokumenter som er sendt til rekrutteringsselskapet. Dette er prøvd juridisk med varierende utfall, og avhenger av om kommunen hadde tilgang til søknadene underveis i prosessen, om de var deltakende i utarbeidelse av annonse, samt i hvor stor grad de er deltakende i den videre rekrutteringsprosessen. Marsell og Lindqvist konkluderte med at denne omgåelsespraksisen var mulig og eksisterte, så lenge forvaltningen og konsultentselskapet tok forhåndsregler, som nevnt over.

2.5.2. Praksis i andre land

Politiske initiativer som skal sikre transparens og åpenheter er blitt satt i system gjennom å lovfeste tiltak som eksempelvis offentlighetsloven her i Norge, og i utlandet kjent som “freedom of information-laws”. Mot slutten av 2012 hadde over 90 land satt slike lover i system, mot kun en håndfull land på 90-tallet (Michener og Berch, 2013).

Flere andre land har tilsvarende, men ikke like omfattende, lover på dette området, ofte omtalt som “freedom of information act” (Heretter forkortet FOIA) eller “sunshine and public records laws”. Dette gjelder eksempelvis USA, som i 1966 fastsatte ved lov at all informasjon på føderalt nivå på forespørsel skulle være tilgjengelig for alle. I etterkant er også tilsvarende lover i ulik grad implementert i de enkelte statene, og på amerikansk territorium (United States Department of Justice, 2018).

FOIA-forespørsler skal bidra til å holde den føderale og statlige regjeringen ansvarlig, men benyttes sjeldent for å ettergå offentlige rekrutteringer. I hovedsak står bedrifter (39 %) og enkeltpersoner (21,1 %) for flest forespørsler om innsyn, mens media og journalister kanskje i for liten grad (7,6 %) benytter seg av denne retten (Schouten, 2017).

The Reporters Committee for Freedom of the Press (u.å) har siden 1970 bidratt med juridisk bistand pro bono, og har representert flere saker knyttet til rekruttering til offentlige stillinger. En gjennomgang viser at praksisen med å utlevere informasjon om søkere praktiseres ulikt på tvers av statene (The Reporters Committee for Freedom of the Press, u.å.). Etter det jeg kan finne, er ingen av statene lovpålagt gjennom føderal lov, å utarbeide offentlige søkerlister for

alle offentlige stillinger. Det fremkommer at statene har ulik praksis på offentliggjøring av kandidatur til offentlige stillinger, og at flere stater er blitt tvunget til å offentliggjøre søkerlister etter medier, eller privatpersoner har tatt rettslige skritt. Det er hos de fleste stater mulig å få noe form for innsyn i ansettelsesprosessen, men innsynet er minimalt etter norsk standard (ibid.).

3. Teoriperspektiver

I dette kapitlet vil jeg presentere det teoretiske rammeverket for oppgaven. Teorikapitlet er todelt; I første del vil jeg gjøre rede for tidligere forskning på området. I teorikapitlets andre del vil jeg redegjøre for to motstridende hensyn; *kvalifikasjonsprinsippet* og *transparens*. I forskriftene til offentlighetsloven er avveiningene mellom transparens og personvern hensyn i stor grad drøftet, mens avveiningen mellom kvalifikasjonsprinsippet og transparens i liten grad er det. Jeg har valgt denne teorien med hensikt å belyse avveiningen som må vektlegges i rekrutteringsprosessen av toppledere til offentlig sektor, men som ikke er en gjeldende avveining ved rekruttering av toppledere til privat sektor. Dette er en avveining som trolig gjør seg spesielt gjeldende i topplederrekruttering fordi man ønsker å rekruttere den best kvalifiserte lederen, samtidig som en ønsker å fremme krav om full transparens. Empirien tyder på at kvalifiserte kandidater unnlater å søke på grunn av offentlighetskravet. For å kunne si noe om loven klarer å hensynta avveiningen, eller om vi i Norge har endt opp med en lovbestemmelse som ikke oppfyller sin intensjon, må man se de opp mot hverandre. Avslutningsvis følger en teoretisk oppsummering, inkludert en systematisert tabell med argumentene for og mot.

3.1. Tidligere forskning på området

I Norge er det innenfor statsvitenskapelig tradisjon forsket lite på offentlighetens betydning (Leirset, 2019). Dette er på mange måter et paradoks, da Norge utmerker seg med et radikalt åpenhetskrav. Spesielt er tidligere forskning på tema om hvordan offentlige søkerlister affekterer rekrutteringen til det offentlige, og spesielt av toppledere, rimelig begrenset. Eksempelvis er masteroppgaven til Lundeby Grimstad (2014), "Om forskjeller i rekruttering i offentlige og private virksomheter" inne på temaet offentlige søkerlister. Oppgaven går imidlertid mer inn på hvilke kvalifikasjoner som vektlegges i de to sektorene, og mindre inn på rekrutterings- og beslutningsprosessene.

Konkret på temaet topplederrekruttering og offentlig søkerlister i norsk kontekst har jeg kun funnet et par oppgaver som omhandler hvordan offentlig søkerliste kan påvirke andelen kvinner ved rekruttering til lederposisjoner. Innen dette temaet finner jeg eksempelvis masteroppgaven “kjønnsbalanse i staten” (Lohne Ruud, 2018), som viser til at offentlige søkerlister er med på å prege hvorvidt kandidater oppfordres til å søke, og om de søker på en stilling i det hele tatt. Lohne Ruud peker på funn som underbygger mine hypoteser om at rekrutteringsprosessene i stor grad må tilpasses for å sikre at høyt kvalifiserte søkere blir med i rekrutteringsprosessen, og at prosessen forøvrig ikke er så åpen som søkerlisten vil gi inntrykk av. Eksempelvis skriver hun (ibid., s. 42):

«At det foregår en del forut for selve ansettelsessaken er noe de aller fleste er klar over, [...]. Dette bidrar til at antallet søkere til de ulike stillingene er lavt. Det er få som vil søke hvis de ikke mener at de har meget gode sjanser til å få jobben. Flere av mellomlederne uttrykker at de ble eller ville blitt flau av å søke på en stilling for så å ikke få den. Derfor kan offentlig søkerlister være med på å forklare tendensen til at informantene heller «venter» på å bli anbefalt, fremfor å søke selv.»

Dette underbygger også en hypotese om at færre søker på stillinger i det offentlige, med mindre de er rimelig sikre på at de har en betydelig sjanse for å få jobben, fordi den personlige risikoen med å stå på en offentlig søkerliste er for stor.

Aagoth Storvik har skrevet artikkelen “Kjønn, ledelse og rekruttering i staten” (2005), som søker å forklare kvinners underrepresentasjon i lederstillinger i staten. Aagoth Storvik er professor ved OsloMet, og har i flere år belyst kvinners representasjon i lederstillinger. Med hennes funn underbygges også hypotesen om at rekrutteringsbyråer kan benyttes til å “smøre” prosessen, og at rekrutteringsprosessen i stor grad forhåndsprosederes for å tekkes kravene om offentlig søkerliste.

“En annen måte å sikre seg kvalifiserte søkere til en stilling på, er å gå via rekrutteringsbyråer. Rekrutteringsbyråer opptre som mellomledd mellom arbeidsgivere og potensielle kandidater til stillinger. Kun de som rekrutteringsbyråene finner egnet vil deretter bli oppfordret til å søke stillingen. Fordelen med en slik prosedyre er at utvelgelsesprosessen foregår uformelt. Potensielle kandidater som rekrutteringsbyrået ikke finner er kvalifiserte, slipper å få navnet sitt på offentlige søkerlister.”

(Aagoth Storvik, 2005, s. 14)

I rapporten "*Topplederrekruttering i staten. Betydninger av kvalifikasjoner, nettverk og kjønn*" (2002) viser Aagoth Storvik til hvilke kriterier som legges til grunn for rekrutteringen av toppledere, hvilke trekk som kjennetegner rekrutteringspraksisen i staten, samt hvilke konsekvenser denne har for kvinneandelen i lederposisjoner. Storvik peker i rapporten ikke spesifikt på hvordan offentlige søkerlister påvirker beslutningsprosessen, men hvilke kvalifikasjonstyper og lederegenskaper som tillegges mest vekt og betydning i prosessen.

Topplederrekruttering og kjønnsbalanse er en viktig og høyaktuell problemstilling. En rapport fra 2017 som omhandler sektorvariasjon i næringsliv, akademia, offentlig sektor og organisasjonsliv (Teigen og Reisel, 2017) peker på at det offentlige fortsatt har en vei å gå for å oppnå en god kjønnsbalanse i topplerstillinger. De viser til funn som sier at kvinneandelen for ledere i offentlig sektor og akademia ligger på om lag 50 %, mens det for topplerstillinger ligger på 34 %. Jeg ønsker imidlertid å dykke ytterligere ned i de utfordringene som er knyttet til dagens åpenhetskrav og topplerrekruttering, og diskutere dette på et overordnet systemnivå.

Temaet er i liten grad forsket på, noe som medfører at jeg finner lite litteratur som berører problemstillingen min. Noe av det nærmeste jeg kommer tematikk som kan relateres til min masteroppgave er Marsell og Lindqvists (2009) bacheloroppgave fra svenske Karlstad Universitet, som søker å belyse hvordan private rekrutteringskonsulenter benyttes for å omgå reglene for offentliggjøring av søkere til offentlige stillinger i Sverige. Ellers evaluerer rapporten til Oxford Research (2016) som jeg omtalte innledningsvis effekten av offentlighetsloven, og er således relevant for oppgaven min da den belyser det offentliges bruk av rekrutteringsselskaper for å omgå loven.

Da det er forsket lite på betydningen av offentlige søkerlister, tror jeg min masteroppgave vil kunne være et bidrag til å sette i gang en diskusjon knyttet til rekrutterings- og beslutningsprosesser i offentlig sektor, og at den vil kunne belyse hvordan offentlighetslovens krav til offentlig søkerliste påvirker rekrutteringen til det offentlige, hvordan loven praktiseres, og om den reelt sett bidrar til åpenhet og transparens.

3.2. Kvalifikasjonsprinsippet

Det dominerende synet på idealbyråkratiet i det forrige århundret er best eksemplifisert gjennom Max Webers ti prinsipper for å identifisere en sterk moderne stat (Fukuyama, 2014). Prinsippene Weber viste til innebar blant annet at seleksjon av byråkrater måtte baseres på deres meritter og tekniske kompetanse (ibid.), altså et meritokratisk system. Begrepet meritokrati er en sammensetning av det latinske «meritus», som oversettes til «fortjent», og det greske «kratein», som betyr «styre» (Engelstad, 2018). Et slikt meritokratisk byråkrati ble sett på av Weber som en fordel for likebehandling ved at byråkratiet ansetter uten å ta personlige hensyn.

I dag kommer meritokratiprinsippet til syne gjennom de spesifiserte kvalifikasjonskravene som oppgis i en offentlig utlysningstekst, og som deretter skal benyttes som en del av beslutningsgrunnlaget for hvilken kandidat som er vurdert best kvalifisert for å tilsettes til den offentlige stillingen. Offentlige stillinger skal som hovedregel lyses ut og må følge kvalifikasjonsprinsippet. Prinsippet er lovfestet for statlige stillinger, jamfør statsansatteloven (2017, § 3), og gjelder på ulovfestet grunnlag for kommunale stillinger (Sivilombudsmannen, 2020, 29. januar):

«(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.» (Statsansatteloven, 2017).

Når stillingen utlyses offentlig med krav til kompetanse får enhver mulighet til å vurdere om de kan være aktuelle for jobben, og hvorvidt de ønsker å melde seg på prosessen (Sivilombudsmannen, 2020, 29. januar). Kvalifikasjonskravene skal bidra til at arbeidsgiver ikke vektlegger usaklige hensyn i ansettelsesprosessen, og sikre at det offentlige rekrutterer den best kvalifiserte og kompetente kandidaten til å utføre oppgavene i det offentlige. Dette medfører også at dersom kvalifikasjonskravene til en stilling endrer seg i løpet av rekrutteringsprosessen, eller at arbeidsgiveren ønsker å ansette en preferert kandidat, må

stillingen lyses ut på nytt, slik at nye potensielle kandidater får anledning til å søke. Dette gjøres for å sikre at den best kvalifiserte får stillingen (ibid.).

3.2.1. Argumenter for kvalifikasjonsprinsippet

Argumentene for kvalifikasjonsprinsippet baserer seg særlig på to ulike hensyn. Det ene er at man skal sikre at den best kvalifiserte søkeren ansettes til en stilling i det offentlige. Det andre er at prosessen skal være preget av rettferdighet og likebehandling, og at ansettelsen ikke skjer ut fra utilbørlige hensyn.

Ifølge Webers prinsipper er det til det beste for samfunnet at offentlige stillinger besettes av den som er best kvalifisert, og at det ikke vurderes ut fra andre egenskaper slik det har vært tidligere. Weber (2000) oppsummerer dette som at alle skal ha lik rett til å bedømmes ut ifra gitte lover og regler, hvilke meritter en besitter, og hva en har utrettet. Tidligere i europeisk historie har det vært tradisjon for å kunne kjøpe eller få offentlige stillinger som belønning (Chang, 2003). Chang viser til at det frem til 1800-tallet var vanlig med åpent salg av offentlige posisjoner og ærestitler, med en høy prislapp som gjerne ble åpent annonsert på markedet til en åpenbar fordel for den som hadde økonomi til å kjøpe de. Fordi stillingene var til salgs, anså gjerne den som var innstilt til stillingen den som sin private eiendom. I tillegg til at offentlige stillinger var åpent for kjøp og salg til de som hadde råd til det, var det utstrakt utslag av nepotisme. Nepotisme innebærer at slektninger får begunstigelser eller urettmessige fordeler, gjennom eksempelvis høyt ansette stillinger (Thorsen, 2020). Chang viser til at det er vanskelig å finne eksakte tall på nepotismen, men det faktum at en betydelig andel av innehaverne av toppledende posisjoner i Frankrike og Tyskland hadde fedre som også satt i tilsvarende posisjoner underbygger det (Chang, 2003, s. 79). Gjennom meritokratiprinsippet reduseres mulighetene for dette, og vektleggingen av likebehandling styrkes ved at søkerne blir vurdert som følge av sine meritter og ikke for sine bekjenskaper (Du Gay 2000, i Yeboah-Assiamah, Asamoah & Agyekum Kyeremeh, 2016).

Dersom en legger meritokratiske prinsipper til grunn, legger man dessuten føringer og forventninger om at dersom lederen ikke skaper resultater og utøver sin jobb til det beste for organisasjonen, så mister vedkommende posisjonen. Offentlig sektor driftes på vegne av borgerne, og i det ligger også både en rettighet og en plikt for å bedømme alle på en rettferdig måte. Dette gjenspeiler seg i at det offentlige er underlagt en særlovgivning, som gir et

ytterligere krav om likebehandling som er sterkere enn det som ligger til grunn for privat sektor. Lover som skal slå ned på diskriminering omfavner både offentlig og privat sektor, men det ligger ikke et tilsvarende kvalifikasjonsprinsipp eller offentlighetsprinsipp til grunn for ansettelsene i privat sektor.

Gjennom kvalifikasjonsprinsippet og tilgang på utvidet søkerliste i forvaltningsforskriftens §15 (2006), får dessuten kandidater i rekrutteringsprosessene anledning til å ettergå hvorvidt det er foregått forbigåelser eller ikke. Dersom den som tilsettes ikke fyller kravene som inngår i utlysningsteksten, kan kvalifikasjonsprinsippet fungere som et kontrollverktøy for partene som er deltakende i rekrutteringsprosessen (Sivilombudsmannen, 2014).

3.2.2. Argumenter mot kvalifikasjonsprinsippet

Argumentene mot en streng vektlegging av kvalifikasjonsprinsippet slik som spesifisert i statsansatteloven følger to hovedlinjer. Den ene er at det finnes andre samfunnsmessige mål enn kun kvalifikasjoner som bør vektlegges ved ansettelse til enkelte stillinger i det offentlige. Den andre er at det eksisterer begrunnelser for å ansette en kandidat som på papiret ikke er den mest kvalifiserte.

I desember 2019 endret regjeringen reglene for ansettelser i staten (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019). Fremover skal det bli enklere å ansette personer som omfattes av regjeringens inkluderingsdugnad. Dette betyr at minst 5 % av nyansatte i statlige stillinger skal ha «hull i CV-en» eller funksjonsnedsettelse. En søker med hull i CV-en defineres av Kommunal- og moderniseringsdepartementet (ibid.) som «*en person som på søknadstidspunktet har fravær fra arbeid, utdanning eller opplæring i til sammen minst to år de siste fem årene*». Argumentene for denne regelendringen var at man skal legge til rette for like muligheter. Kommunal- og moderniseringsminister Monica Mæland uttalte at «*disse endringene skal gjøre det lettere for virksomhetene å rekruttere de best kvalifiserte kandidatene, rekruttere bredere, og ikke overse kompetanse når de har behov for å ansette nye medarbeidere*» (Ibid.).

Dersom målet alltid er å rekruttere den best kvalifiserte, vil dette gå på bekostning av andre samfunnshensyn som eksemplifisert over. Ved å innføre en slik regelendring legger derimot regjeringen og lovverket til rette for at kvalifikasjonsprinsippet ikke alltid skal legges til

grunn, og at man dermed kan bruke offentlige stillinger som et verktøy for å nå et samfunns mål. Som nevnt over viser det seg i å gi personer med hull i CV-en mulighet til å jobbe i staten, for slik å sikre inkludering og mangfold. Det vil da ikke være hensynene til forvaltningen som vektlegges høyest ved ansettelse til det offentlige. En streng fortolkning av kvalifikasjonsprinsippet innebærer at man kun vektlegger et snevert sett med kvantitativt målbare kvalifikasjoner, og setter en begrensning for å bruke offentlige stillinger for å nå et samfunns mål.

Ifølge bestemmelsen i statsansatteloven (2017) skal det foruten kvalifikasjonskravene som er fastsatt i utlysningen legges vekt på erfaring, utdanning og personlig egnethet.

Kvalifikasjonsprinsippet er således ikke kun bundet opp i kun målbare enheter. En kan imidlertid ikke forutsi hvilke kandidater som søker på stillingen forut for søknadsfristen, og dersom den prefererte/beste kandidaten scorer lavere på de fastsatte kvalifikasjonskravene, men vektet tyngre på ikke målbare kvalifikasjoner eller personlig egnethet enn en annen kandidat, vil det likevel trolig være en reell utfordring å vektlegge disse hensynene tyngre. Konsekvensen vil da kunne være at man ikke får den kandidaten som i realiteten er best kvalifisert for å besette stillingen. Det har eksempelvis forekommet tilfeller hvor man ser en uthuling av kvalifikasjonsprinsippene (Østvold, 2017, s. 9), ved at det offentlige utformer en utlysningstekst for å «matche» en preferert kandidat som de ønsker å tilsette. Også i slike tilfeller vil prosessen forløpe seg som normalt med oppføring på den offentlige søkerlisten, og det vil vanskelig la seg avdekke at en omgåelse av intensjonen i loven har skjedd. En slik praksis vil på den ene side kunne være praktisk for organisasjonen fordi det gjør prosessen mindre ressurskrevende og med et «sikrere» resultat, fordi man allerede har sikret seg minst en kvalifisert kandidat. Mens det på den annen side vil kunne medføre at man risikerer å ikke «treffe» potensielt bedre kvalifiserte kandidater som unnlater å søke fordi utlysningen ikke vekker tilstrekkelig interesse eller er for snever. Dermed må det tilsettende organet ta avveiningen om erfaring, potensiale, eller et bredt kandidatfelt som gir et bedre beslutningsgrunnlag, veies tyngst.

Å vektlegge kvalifikasjonsprinsippet i for stor grad kan dessuten ha negative konsekvenser ved rekruttering av toppleder til det offentlige. Det er eksempelvis ikke alle kandidater og søkere fra privat sektor som oppfyller de strenge kvalifikasjonskravene som legges til grunn. En streng tolkning av kvalifikasjonsprinsippet kan dermed i realiteten føre til at det offentlige går glipp av kompetanseoverføring fra det private, ved at man velger bort kvalifiserte lederkandidater som ikke oppfyller alle kravene. I tillegg vil det kunne være andre hensyn

enn kun de målbare kvalifikasjonene som bør legges til grunn ved en ansettelse. Det kan tenkes at man i en rekrutteringsprosess står ovenfor en situasjon hvor man i realiteten har behov for å vektlegge hvorvidt en potensiell kandidat er enig i en utvalgt strategi, tyngre enn kvalifikasjonsprinsippene.

3.3. Transparens

Etter innføringen av New Public Managements (NPM) byråkratreform i offentlig sektor som preges av bruk av marked (Olsen 1986, i Busch et al, 2013) og lederstiler hentet fra privat sektor (Chang, 2003) har begreper som transparens og åpenhet de siste tiårene gjort sitt inntog i offentlig sektor.

Åpenhet og transparens er i økende grad blitt vektlagt som demokratiske kjerneverdier, men også som virkemidler for økt tillit til offentlige prosesser (Grimmelikhuijsen, 2009). Ifølge Jenny De Fine Licht et al (2014, s. 5) refererer transparens til «*en kontinuerlig, snarere enn en binær variabel, som indikerer i hvilken grad informasjon gjøres tilgjengelig om hvordan og hvorfor beslutninger tas i en institusjon*». Suzanne Pietrowski (2010) oppgir at vi har fire ulike former for å få tilgang til offentlig informasjon, og som i ulik grad bidrar til transparens og åpenhet; Proaktiv formidling av informasjon – hvor det offentlige på eget initiativ deler informasjon med befolkningen; Forespørselsmodell – hvor den som søker informasjonen begjærer innsyn; Og åpne offentlige møter, eller lekking av offentlig informasjon. Det sistnevnte gjøres ofte anonymt eller konfidensielt, og kan i motsetning til de førstnevnte formene, være ulovlig å dele. Som nevnt i det juridiske kapittelet omfattes lovbestemmelsen om offentlig søkerliste av det Pietrowski omtaler som forespørselsmodell.

Men for å kunne fastslå hvorvidt den offentlige søkerlisten egentlig bidrar til økt åpenhet og transparens, må vi først søke å forstå hva som konstituerer transparens og hva som avgjør om det er til stede og fyller en hensikt.

Jane Mansbridge (2009, i De Fine Licht et al, 2014), skiller mellom transparens i prosessen (*Transparency in process*), og transparens i beslutningen (*Transparency in rationale*), og forklarer at dette skillet er nødvendig på grunn av at de ulike tilnærmingene med høy sannsynlighet vil ha ulik effekt på beslutningsprosessen, og potensielt også på utfallet (*Outcome*) (Ibid., s. 6). Transparens i beslutningen refererer til informasjon *om grunnlaget for*

beslutningen, altså hvilke fakta og vurderinger som ligger til grunn. Normalt er denne formen for informasjon rettet mot et utenforstående publikum eller mottakere, som ikke er involvert i beslutningstakingen, men som vil kunne bli påvirket eller affektert av den. Denne tilnærmingen til transparens vil kunne gi beslutningstakerne større handlingsrom frem til beslutningen er tatt, samt at det også vil medføre en viss fare for at de i retrospekt «pynter på» hva som reelt sett har ligget til grunn for beslutningene som er tatt (De Fine Licht et al, 2014). Transparens i prosess viser derimot til informasjon om *handlinger* som har funnet sted mellom beslutningstakerne *underveis* i beslutningsprosessen, og som dermed har vært medvirkende til, eller avgjørende for, utfallet av prosessen (ibid, s. 6). Dette kan eksempelvis være informasjon om forhandlinger eller votering i en sak.

Michener og Bersch (2013, s. 234) hevder at kun tilstedeværelse og tilgangen på informasjon ikke er tilstrekkelig for at noe skal kunne være fullstendig transparent. Nå i nyere tid er det økt anerkjennelse for at det å kun ha tilgang til informasjon ikke er nyttig, med mindre den som konsumerer informasjonen også er i stand til å trekke konklusjoner fra de opplysningene som er gitt. Fra å være mest opptatt av å *synliggjøre* og *tilgjengeliggjøre* informasjon for å oppnå transparens, er det blitt et økt fokus på å gjøre informasjonen *forståelig* for mottakeren (Michener og Berch, 2013). De hevder at deres forholdsvis enkle rammeverk vil sette en i stand til å kunne analysere og evaluere kvaliteten og effektiviteten av initiativer som skal fremme transparens.

Videre legger de til grunn at det er to gjensidig avhengige forhold som må forekomme for at en kan analysere om transparens er tilstede, og for å kunne konkludere på kvaliteten/effekten av den;

1. I hvor stor grad informasjonen er tilstrekkelig og lett å finne, omtalt av Michener og Bersch (2013, s. 234) som «*visibility*»
2. Og i hvor stor grad mottakeren kan resonnerer og trekke konklusjoner ut fra informasjonen som er gitt⁶, omtalt som “*inferability*” (ibid, s. 234).

⁶ Jeg finner ingen god oversettelse til norsk av begrepet “inferability”, men oversatt fra engelsk forstår jeg det slik at det vil si å “utlede eller konkludere (informasjon) fra bevis og resonnement, snarere enn fra eksplisitte uttalelser.” (Lexico, u.d.)

I sin artikkel hevder de videre at initiativer for økt åpenhet og transparens sjeldent evner å innfri begge kriterier for faktisk å være fullstendig transparente, og at dette fører til at åpenhet og transparens ender opp med å være et godt ideal, mer enn et effektivt virkemiddel for å utfylle en intensjon. Michener og Bersch (2013) forklarer at deres forståelse av synlighet er basert på en ledende antakelse om at informasjonen må journalføres og tilgjengeliggjøres for allmennheten, enten skriftlig, eller ved lyd- eller videoopptak:

“An assembly may come to a decision through open proceedings, but to outsiders that process is not ‘transparent’ unless a record of these proceedings is made visible or audible (in which case, the recording is visible). The principle of visibility is precisely why legislative transcripts and recorded votes have become the sine qua non of the parliamentary transparency movement. There is no procedural transparency without a record; there is only outcome.”

Michener og Bersch (2013, s. 234)

3.3.1. Argumenter for transparens

Argumentene for transparens baserer seg på særlig tre ulike hensyn. Det ene argumentet er demokratisk kontroll. Det andre argumentet er tillit og legitimitet. Det tredje er ekstern deliberasjon⁷, eller bidrag til en opplyst samfunnsdebatt. Det kan også gjenspeiles i et fjerde argument som omhandler kandidatens mulighet til å ettergå ansettelsesprosessene eller ikke, men i realiteten ligger denne muligheten best til grunn i kvalifikasjonsprinsippet og utvidede søkerlister (forvaltningslovforskriftens §15, 2006).

Stephan Grimmelikhuijsen (2009) viser til at tilliten til det offentlige, jevnt over landegrensene, har vist seg å være ustabil. Reformen for økt transparens er ofte blitt gjennomført med basis om at dette vil bygge tillit (Ibid.). Slike initiativer og lovbestemmelser skal bidra til å kaste lys på blant annet inkompetanse, ineffektivitet og sløsing av offentlige midler, og gir mottakeren av informasjonen, muligheten til å gjøre et informert valg som samsvarer med sine verdier. Det er eksempelvis helt essensielt at allmennheten har tillit til at lederne i det offentlige forvalter fellesskapets midler på riktig måte. Gjennom å gi reelt innsyn i offentlige prosesser slik at allmennheten kan gjøre seg kjent med, kontrollere og

⁷ Deliberasjon defineres som overveielse eller rådslaging (Store Norske Leksikon, 2020), og karakteriseres av at man kan ha en åpen og funderende dialog (Mathews, 1996), hvor man utforsker egne og andres argumenter (Leirset og Røiseland, 2020).

påvirke beslutningene, kan man dermed sikre økt tillit og legitimitet (Aspøy og Aarvold Bakke, 2019, Grimmelikhuijsen, 2009, De Fine Licht et al, 2014). Ved rekruttering av toppledere kan dette antas å være spesielt viktig, fordi vedkommende vil stå ansvarlig for forvaltningen av fellesskapets ressurser innenfor en offentlig virksomhet (St. Meld. Nr. 32. (1997 - 98). Ifølge Aspøy og Aarvold Bakke (2019) kan åpenhet bidra til at allmennheten oppfatter avgjørelsene som legitime, noe som kan medføre at det blir lettere å akseptere og respektere beslutningene som tas. Dette kan være overførbart både hos den offentlige virksomhet det rekrutteres til, ved at den kan få økt tillit til beslutningen dersom det foreligger en mulighet til å ettergå hvem som har søkt på en stilling hos seg. En toppleder som velger å stå frem på en offentlig søkerliste kan dessuten tenkes å få økt sin legitimitet hos virksomheten vedkommende skal lede ved å vise åpenhet fra starten.

Et annet argumentet for transparens er at det er et verktøy for demokratisk kontroll (Aspøy og Aarvold Bakke, 2019). Gjennom offentlige søkerlister skal det offentlige kunne ettergå hvorvidt aktørene i en prosess har handlet etterrettelig, og sikre at det ikke foreligger kameraderi eller lignende til grunn for prosessen. Eksempelvis er det mye som tyder på at kvalifikasjoner og likebehandling ikke alltid veier tyngst i beslutningsprosessene, og at diskriminering fortsatt skjer basert på kjønn, alder, og etnisitet (Likestillings- og diskrimineringsombudet, 2015, s. 15 og 25). Kvinner er i stor grad underrepresentert i topplederstillinger, og er ikke i like stor grad som menn representert i viktige styreverv hvor beslutninger tas. Eldre søkere har større sannsynlighet for å bli valgt bort til fordel for yngre søkere, og søkere med utenlandsk navn har mindre sannsynlighet for å bli invitert til jobbintervju (Bjørnset, Rogstad, og Sterri, 2018). De offentlige søkerlistene skal bidra til å gi et innblikk i rekrutteringsprosessen, og sørge for en kontrollfunksjon hvor man kan sikre at de ovennevnte premissene er ivaretatt. Det er fortsatt slik at toppledere som oftest er menn, og at styresammensetningen som oftest domineres av mannlige medlemmer som i stor grad kjenner hverandre, og velger hverandre til stillinger gjennom uformelle nettverk (Engelstad, 2018, Krekling, 2019, Lederskapsundersøkelsen, 2017). Kravet til offentlighet er et verktøy for å motvirke at dette skjer. For at man skal kunne forhindre eller minske omfanget av slike prosesser, er man avhengig av å ha reelt innsyn, og at informasjonen er fullstendig, og forståelig jamfør Mansbridge (2009, i De Fine Licht et al, 2014) og Michener og Bersch (2013).

Sett ut fra et eksternt deliberasjonsperspektiv sikrer offentlighetsloven den viktige samfunnsdebatten som foregår underveis og i etterkant av en offentlig rekrutteringsprosess ved å gjøre informasjonen tilgjengelig for allmennheten. Eksempelvis er følgen av at det ikke var noen kvinner på den offentlige søkerlisten til stillingen som oljefondssjef i Norges Bank, et relevant eksempel på en deliberasjon i offentligheten som ikke ville vært til stede dersom en ikke hadde offentlighetskravet i lovbestemmelsen om søkerlister. Media utgjør dermed en viktig del av den demokratiske kontrollen, og bidrar til å rette oppmerksomhet mot ufordelaktige eller ulovlige prosesser.

Simone Chambers (2004) argumenterer for at hemmelighold i en demokratisk prosess alltid må begrunnes og granskes. Hun hevder at teoretikere som argumenterer for at hemmelighold er en fordel for deliberasjon og bedre beslutninger, argumenterer mot det som er selve hjørnesteinen i deliberativ demokrati-teori. Nemlig at hemmelighold vil være produktivt og fordelaktig i diskusjoner som ikke angår det offentlige, mens det i all offentlig debatt og beslutninger ikke har noen fordeler, fordi en da mister muligheten til å holde de offentlige representantene ansvarlige (Ibid, s. 389).

Ifølge Chambers omtaler alle teorier om deliberativt demokrati et offentlighetsprinsipp som taler for de positive effektene av å være åpen om argumenter og begrunnelser for eller imot et politisk initiativ, en debatt, eller lignende. Eksponering og offentliggjøring bidrar til å avsløre korrupsjon og urett som normalt ikke ville blitt oppdaget (Ibid).

Chambers viser til Jeremy Bentham's (1839, i Chambers, 2004) teoretiske perspektiv om at offentlighet i et demokrati er basert på et «mistillitssystem», ved at eliten forventer eksponering og offentliggjøring av sine handlinger og avgjørelser, og dermed handler basert på denne forventningen. Bentham hevder at eliten, eller offentlige representanter, som en følge av dette handler disiplinert og holder seg «i skinnen», fordi de vet at offentliggjøring kommer. Dette er et argument for at offentlige søkerlister eksempelvis kan bidra til å øke bevisstheten rundt mangfold og rekrutteringen av kjønnene. Tall fra SSB viser at kun 36,3 % av lederne i Norge var kvinner i 2018, i både offentlig og privat sektor. Videre viser statistikken at under ¼ av Norges toppledere er kvinner, men at andelen av kvinnelige ledere overgår andelen mannlige ledere i det offentlige (SSB, 2019). Dette er en indikasjon på at kjønnene ikke er likestilt i topplederrekruttering.

Chambers oppsummerer at det er generell enighet hos teoretikere innen deliberativ demokratiteori at dersom en er nødt til å forsvare sine argumenter offentlig, adopterer man lettere argumenter som er i favør for det offentliges interesser, og ikke sine egne.

3.3.2. Argumenter mot transparens

Argumentene mot transparens baserer seg på spesielt tre ulike hensyn. Det ene er at en må ha reell transparens for at det skal ha tilsiktet effekt. Det andre argumentet er kostnads- og effektivitetshensyn. Det tredje argumentet er personvern og deliberasjon.

Rapporten til Oxford Research (2016) utfordrer transparenspremisset for de offentlige søkerlistene, og stiller spørsmålsteget ved om dagens praktisering reelt sett ivaretar kontrollfunksjonen ettersom de hevder at den offentlige søkerlisten i liten grad reflekterer den offentlige rekrutteringsprosessen. I en offentlig rekrutteringsprosess skal kandidatene ha mulighet til å stille likt. Kritikere har påpekt at de søkerne som har fellestrekk med de som har makt til å rekruttere og forfremme, uansett vil stille sterkere i konkurransen enn andre kandidater (Hobbelstad, 2018). Dersom rapporten til Oxford Research (2016) stemmer med dagens praksis, vil den offentlige søkerlisten kunne sies å til dels falle mellom de to begrepene transparens *i prosess* og *i beslutningen*. Dette fordi hensikten med søkerlisten er å gi offentligheten innsyn i en beslutningsprosess som kan affektere dem, og at den skal kunne gi noe informasjon om hva som ligger til grunn for å ta en beslutning. Samtidig er det faktorer som kan tyde på at søkerlisten heller viser til et «veiskille» underveis i prosessen, når man gir informasjon om hvor mange søkere det er ved fristens utløp. Dersom det er en praksis for å omgå loven slik at søkerlisten ikke gjenspeiler prosessen (Oxford Research, 2016), vil det dessuten trolig tilføre offentligheten lite informasjon om de vurderinger som er lagt til grunn underveis, eller som kan tenkes å legges til grunn for utfallet av prosessen. En står da ovenfor en situasjon som beskrevet av De Fine Licht et al (2014) hvor man står i fare for å få tilgang på informasjon som er tilpasset eller «pyntet på». Offentligheten vil med denne informasjonen ikke få reell anledning til å resonnerer eller trekke hensiktsmessige konklusjoner fra søkerlistene, og slik gjøre seg opp en mening om det er gjort urettmessige vurderinger eller ei. Dersom loven praktiseres slik at intensjonen i loven i realiteten omgås, vil ikke søkerlisten ha verdi for mottakeren av den både fordi den ikke gjenspeiler det som reelt sett har foregått i prosessen, eller hvilke beslutninger som er gjort. Men også fordi den

basert på informasjonen som gis ikke gir noe grunnlag for å trekke rettmessige resonnement og konklusjoner.

Taylor og Kelsey (2016) oppgir at transparens gjerne blir omtalt som om det er et verktøy uten betydelig kostnad for offentlig forvaltning, men både den økonomiske kostnaden og ressurskostnaden ved transparens kan sees som et argument mot transparens. Kostnadene kommer til syne allerede fra forvaltningen skal vurdere om den kan imøtekomme en innsynsbejæring. Eksempelvis krever offentliggjøring av informasjon at forvaltningen må saksbehandle, revidere, og eventuelt redigere informasjonen som det bejæres innsyn i. Det har ifølge Taylor og Kelsey (ibid.) en reell finansiell kostnad å gjennomføre godt forvaltningsarbeid for å sikre at personvern eller hemmeligstemplet informasjon ikke kommer i feil hender. For at den som bejærer innsyn skal få informasjonen i et format som er forståelig for noen utenfor organisasjonen, kreves det dessuten at forvaltningen bruker tid og ressurser på å gjennomføre dette arbeidet (Taylor og Kelsey, 2016, s. 47). Dessuten må forvaltningen i mange tilfeller foreta en skjønnsvurdering av hvilken informasjon som skal gis ut. Dette kan knyttes til de skjønsmessige vurderingene som må gjøres av konfidensielle søknader til stillinger i offentlig sektor. Videre kan selve publiseringen av informasjon eller data medføre en ytterligere kostnad. Dette avhenger av hvilken type informasjon som skal offentliggjøres, og hvorvidt man sitter med et omfattende datasett, som skal frigjøres for sjargong, kodes, eller registreres; Eller som i tilfellet med offentlige søkerlister, med et relativt ukomplisert oppsett som ikke er veldig arbeidsintensivt, men hvor innhentingen av begrunnelser og det å foreta gode skjønnsvurderinger sannsynligvis er mer tidkrevende og utfordrende. De Fine Licht et al (2014, s. 3) argumenterer for at transparens foruten å ha uheldige konsekvenser for effektiviteten, også kan ha konsekvenser for kvaliteten av beslutningsprosessen. Dette berører det De Fine Licht et al (ibid.) omtaler som *conformist pressure*; At beslutningstakerne ikke føler de har reell mulighet til å uttrykke sine meninger, eller opplever et press på å opptre politisk korrekt, og *public posturing*; som innebærer at det som uttrykkes ikke er genuint, men uttales for å tekkes et publikum. Det kan tenkes at det er en utfordring for politikere og beslutningstakere i forvaltningen å åpent kritisere den offentlige søkerlisten, fordi den oppfattes som en viktig del av våre demokratiske kjerneverdier. Dermed kan en konsekvens bli at man bruker ressurser på å omgå intensjonen i loven for å få et bredt kandidattilfang, heller enn å snakke åpent om konsekvensene dette medfører for rekrutteringen til offentlig sektor.

Foruten argumentet om at offentlighetslover er til hinder for en effektiv forvaltning, argumenterer Taylor og Kelsey (2016) mot transparens med at det skader den deliberative prosessen. Leirset og Røiseland (2020) beskriver imidlertid det de kaller et «åpenhetsparadoks», at åpne prosesser ikke nødvendigvis fører til mer åpenhet i praksis. De peker på hensynet til deliberasjon som et av de tydeligste argumentene for lukkede prosesser. Deliberasjon anses som nødvendig for å sikre så gode beslutninger som mulig hvor alle hensyn veies, før de presenteres for øvrig befolkning og beslutningstakere. Uten deliberasjon risikerer man at den ærlige diskusjonen blir avstumpet og argumenter holdt tilbake, i frykt for reprimande eller konsekvenser. Eksempelvis er det en grunn til at regjeringens budsjettmøter ikke er åpne, nettopp fordi en behøver å ha en åpen og ærlig debatt mellom politikerne som avgjør budsjettet før man presenterer dette for offentligheten. Sett opp mot offentlige søkerlister kan behovet for deliberasjon veies mellom et eksternt og et internt hensyn. På den ene side vil det kunne være skadelig dersom det er et ekstremt offentlighetskrav, hvor man da ikke får rom eller utløp for en deliberativ intern prosess hvor oppdragsgiver og rekruttererne får drøftet og diskutert fritt hva som vil være det beste kvalitative resultatet. Men det vil også ha innvirkning på deliberasjonen med, og hos, kandidaten, som ikke reelt sett får anledning til å veie for og mot hvorvidt vedkommende egentlig ønsker seg til, og er rett for virksomheten.

I tillegg medfører trolig formkravene til en offentlig rekrutteringsprosess et økt tidspress i prosessen, noe som kan medføre at beslutningene om hvem som blir valgt til viktige offentlige topplederstillinger baseres på forhastede eller ufullstendige beslutninger. Det kan også være en risiko for at kandidaten ikke velger å være en del av deliberasjonsprosessen før vedkommende i tilstrekkelig grad har fått veid sitt kandidatur for og mot, fordi den offentlige søkerlisten oppfattes som avskrekkende for deltakelse i prosessen. Et intervju eller en uforpliktende samtale vil trolig kunne regnes som en viktig del av en slik deliberasjonsprosess. Slik en offentlig rekrutteringsprosess ideelt sett skal gjennomføres i dag, må den offentlige søkerlisten utarbeides og publiseres først, deretter skal man ta vurderingene om hvilke kandidater som er kvalifiserte for intervju. Slik sikrer man ifølge loven likebehandling. Men kandidatenes, og kanskje særlig de spesielt attraktives, deltakelse i en intern deliberasjonsprosess er dermed mer eller mindre fraværende, noe som potensielt kan medføre en risiko for at de veier kostnaden med å være en del av en offentlig prosess tyngre, enn muligheten til å få utøve ledelse i en sektor med et samfunnsnyttig mandat. Den interne deliberasjonsprosessen må dermed vike til fordel for et potensielt ønske om innsyn fra offentligheten.

Dersom det er slik at søkerlisten i liten grad gjenspeiler rekrutteringsprosessen eller beslutningsfasen slik den reelt sett har foregått, vil den eksterne deliberasjonen ha liten nytte for offentligheten. Den eksterne deliberasjonen baseres dermed på informasjon om en prosess som ikke er reell, noe som også vil være forhindrende for borgernes evne til å involvere seg i den meningsbærende debatten. Taylor og Kelsey (2016) stiller seg dessuten undrende til om den store tilgangen til informasjon om hvordan det offentlige handler og ter seg, faktisk fører til at vi kan ta bedre beslutninger. Som hevdet i delkapittelet over avhenger dette til dels hvorvidt den som mottar informasjonen er i stand til å forstå den, og om vedkommende er i stand til å håndtere den på en fornuftig måte (Michener og Bersch, 2013). For å få en god samfunnsdebatt bør det være en forutsetning at de som er aktive i diskusjonen vet hva som ligger bak det de diskuterer, og at det debatteres ut fra tilnærmet likt utgangspunkt. Dersom partene i en diskusjon ikke har tilgang på samme type informasjon, får man det Akerlof, Spence, og Stiglitz omtalte som informasjonsasymmetri (Michener og Bersch, 2013).

3.4. Teoretisk oppsummering:

Det er få som vil argumentere åpent for at fullstendig lukkede prosesser er riktig praksis i offentlig sektor. Leirset og Røiseland (2020, s. 3) peker på det de omtaler som en verdikonflikt mellom offentlige og lukkede prosesser, som det ikke finnes noen opplagt løsning på. Åpenhet er både nødvendig og ønskelig, men det er argumenter som taler for at det bør eksistere begrensninger eller unntak som sikrer at man får det beste kandidattilfanget og resultatet, i tillegg til kompetanseoverføring fra privat til offentlig sektor. Samtidig må man sikre at det er mulig å ettergå at utilbørlige eller kameratslige hensyn tas ved rekruttering av toppledere til offentlig sektor.

Dette har ført til at det eksisterer ulike systemer som i ulik grad evner å ta hensyn til avveiningene. I Norge har vi lagt oss på et spesielt strengt åpenhetskrav gjennom offentlige søkerlister. Dette er en kontrast til Danmark som har vektlagt hensynet til lukkede prosesser og et godt kandidattilfang tyngst. Ifølge utredningen til Offentlighetsloven er det ingen privatsak å søke offentlige stillinger. Men dersom offentlige søkerlister fører til færre kompetente søkere kan det gjennom meritokratiprinsippet redusere tilliten til offentlig sektor. Den åpenheten vi utviser gjennom de offentlige søkerlistene er dermed ikke nødvendigvis et gode, dersom det går utover andre viktige prinsipper for et effektivt og sterkt byråkrati. Alle

godene med åpenhet og transparens i prosessen tilfaller offentligheten og samfunnet, mens alle kostnadene havner på enkeltaktørene som er søkerne. Dermed kan det offentlige gå glipp av de beste kvalifiserte søkerne. En søker som mener seg forbigått i en offentlig rekrutteringsprosess har gjennom forvaltningslovens rett til partsinnsyn muligheten til å etterprøve om beslutningen er gjennomført på riktig grunnlag, men utfallet av rekrutteringsprosessen virker sjeldent å være til fordel for den som klager, og har liten effekt på beslutningen som allerede er tatt.

Dersom lovbestemmelsen om offentlige søkerlister praktiseres slik rapporten til Oxford Research hevder, må den offentlige søkerlisten omtales som et åpenhetsparadoks – den offentlige søkerlisten som i utgangspunktet skal medføre mer åpenhet og kontroll av de offentlige rekrutteringsprosessene, bidrar dermed paradoksalt nok til skjulte parallelle prosesser som vanskelig kan ettergås.

Spørsmålet blir dermed hvor omfattende transparens en må ha for å få den legitimiteten man ønsker i prosessen. Fullstendig eller total transparens vil ikke være ønskelig. Ikke bare på grunn av personvern hensynet, men også fordi det ville medført omfattende kostnader for offentlig administrasjon, både i form av ressursbruk, effektivitetshensyn, m.m. Dermed er avveiningen mellom transparens og legitimitet ikke bare et tilfelle hvor verdiaksiomer brytes mot hverandre, men er også i realiteten et spørsmål om hvor mye legitimitet som er ønskelig for denne prosessen, sett opp imot kostnadsnivået som transparens medfører. Studiet til De Fine Licht et al (2014) indikerer at det ikke nødvendigvis er en lineær sammenheng mellom transparens og legitimitet, og at det viser at man kan oppnå samme nivå med legitimitet ved å bruke former for transparens som ikke medfører like mye kostnader. Dersom kvalifiserte kandidater unnlater å søke på offentlige stillinger av frykt for konsekvensene med å stå på offentlige søkerlister, kan loven i realiteten være utslagsgivende for å senke tilliten til det offentlige, ved at ikke en ikke får tilgang til de mest kvalifiserte kandidatene.

Som henvist til i det juridiske kapittelet er det i forskriftene til Offentlighetsloven argumentert for åpne søkerlister med blant annet demokratisk kontroll, styrking av rettsikkerheten, samt sikre at en har redelige rekrutteringsprosesser hvor den best kvalifiserte kandidaten tilsettes. Videre er argumentene mot offentlig søkerlister blant annet personvern, ressurs- og effektivitetshensyn. Loven består altså av klare prinsipper som berører transparens, tillit og kvalifikasjonsprinsipp. Hensynet bak loven er å ivareta disse

prinsippene. Dersom loven ikke klarer å oppfylle disse kravene, så fungerer heller ikke loven etter sin hensikt.

Jeg har i denne delen redegjort for de ulike argumentene for og mot åpne søkerlister ut ifra det juridiske perspektivet og teoriperspektivene, og vil nå systematisere argumentene i en oversiktlig tabell. Tabellen har jeg utarbeidet og systematisert ut fra mine valgte teoriperspektiver.

Tabell 1: Argumenter for og mot offentlige søkerlister

	For offentlig søkerliste	For å holde søkerlisten konfidensiell
Fordel:	<ul style="list-style-type: none"> • Demokratisk kontroll • Bidrar til økt tillit og legitimitet • Ekstern deliberasjon 	<ul style="list-style-type: none"> • Flere kvalifiserte søkere • Personvern • Intern deliberasjon • Mindre ressurskrevende
Ulempe:	<ul style="list-style-type: none"> • Viser muligens ikke prosessen slik den faktisk har forløpt seg – kan medføre tap av tillit. • Ressurskrevende • Uklar lovbestemmelse åpner for ulik praksis • Hindrer intern deliberasjon 	<ul style="list-style-type: none"> • Ikke ensbetydende med en ryddig prosess, hvor den best kvalifiserte ansettes. • Tap av demokratisk kontroll • Hindrer ekstern deliberasjon
Fare for legitimitetstap:	<ul style="list-style-type: none"> • Risikerer å ikke få de best kvalifiserte kandidatene • Omgåelsesstrategier • Uklar praktisering av lovbestemmelsen • Søkere kan bli forskjellsbehandlet avhengig av hvor attraktive de er • Samfunnsdebatten styrkes ikke på reelt grunnlag 	<ul style="list-style-type: none"> • Tap av kontrollmulighet for allmennheten, media m.m. • Kan risikere økt innslag av kameraderi • Ikke i tråd med de radikale åpenhetskravene Norge opererer med • Ikke nødvendigvis større mulighet for likebehandling av kandidatene • De som håndhever loven «holdes ikke i skinnet»

Som følge av de forklaringene jeg så langt har gitt, utledes følgende forskningsspørsmål:

Forskningsspørsmål 1:	I hvilken grad har offentlig søkerliste betydning for om kandidater søker på topplederjobb?
-----------------------	---

Forskningsspørsmål 2:	Hvordan håndterer rekrutteringsselskaper offentlighetslovens krav til å ha transparente søkerlister når de skal finne de best kvalifiserte kandidatene til topplederstillinger i offentlig sektor?
Forskningsspørsmål 3:	Hvordan påvirker offentlighetslovens krav om offentlig søkerliste rekruttering av kandidater til topplederstillinger i offentlig sektor?

4. Metodekapittel:

I det følgende vil jeg presentere metodegrunnlaget for oppgaven. Metodekapittelet gir først en innføring i mitt forskningsdesign som er en komparativ studie hvor jeg benytter informanter med erfaring fra privat og offentlig sektor, for å sammenlikne rekrutteringsprosesser i de to sektorene. Jeg har to empiriske hovedkilder; kvalitative intervjuer og komparative søkertall. Kvalitative intervjuer utgjør hoveddelen av datamaterialet, mens komparative søkertall fra prospektdatabasen til min arbeidsgiver har vært essensielle for utledning av forskningsspørsmål og intervjuguide, samt som en del av den komparative analysen. Jeg belyser videre rekrutteringen av informanter, og betraktninger rundt egen posisjon og tilhørighet til feltet jeg forsker på. Dette er sentralt fordi jeg selv arbeider med lederrekruttering gjennom et rekrutteringsselskap i Trondheim. Avslutningsvis i kapitlet presenterer jeg hvordan jeg har gått frem for å tolke og analysere datagrunnlaget. I analysen har jeg fokusert på prosesser knyttet til rekruttering i offentlig sektor, og har anvendt datamateriale fra privat sektor for å belyse offentlig sektors rekrutteringsprosesser. Jeg presenterer dessuten refleksjoner rundt forskningsdesignet.

4.1. Vitenskapsteoretisk ståsted og forskningsdesign

En sentral side ved forskningsdesignet var at det skulle bidra til å belyse prosesser som finner sted på flere nivå, løfte frem kritiske spørsmål, og skaffe tilstrekkelig og relevante data for å belyse komplekse sammenhenger i rekrutteringsprosessene. Jacobsen (2015) viser til at mennesket naturlig undrer seg over fenomener, og uavhengig av om det er hendelser på individ-, gruppe eller systemnivå søker vi svar til kritiske spørsmål. For at spørsmålene vi stiller skal være «forsknbare» og gi svar, må vi ifølge Jacobsen (2015, s. 13) stille spørsmål og utlede hypoteser på en slik måte at vi henter ut tilstrekkelig med relevant data, slik at vi kan konfrontere våre spekulasjoner med empiri. I denne studien vil ulike oppfatninger og sterke meninger knyttet til forvaltning av lover og retningslinjer prege både informantenes

uttalelser, og diskurser i praksis. Det vil også kunne prege feltets oppfatninger av studiens gyldighet og troverdighet. For å støtte forskningsarbeidet følges kriterier som ligger til grunn for samfunnsvitenskapelig metode (Jacobsen, 2015). Men som Dallon påpeker (2007, s. 80) henger metode og vitenskap tett sammen, og det råder uenighet om hva som kjennetegner en vitenskapelig metode. Det finnes dermed ikke én vitenskapelig metode som omfavner alle fagretninger. Denne masteroppgaven er en komparativ studie, hvor jeg forsker på hvordan offentlighetslovens lovbestemmelse om offentlige søkerlister påvirker rekrutteringen av toppledere, og hvorvidt transparens eller kvalifikasjonsprinsippene vektlegges tyngst i rekrutteringen. For å sammenligne hvordan rekrutteringen fungerer i de to sektorene, har jeg benyttet meg av informanter som har erfaring fra både offentlige og private rekrutteringsprosesser. Det gir et innblikk i erfaringer med ulike rammebetingelser, og kunnskaps-, og tolkningsgrunnlag.

Å utarbeide et anvendbart forskningsdesign innebar å relatere forskningsspørsmål og problemstilling til relevant empiri og teori. Sentrale spørsmål i prosessen dreide seg blant annet om forholdet mellom induktive og deduktive tilnærminger, individualistiske og “holistiske” tilnærminger, samt avstand og nærhet (Johannessen, Tufte, og Christoffersen, 2010). I denne studien har jeg ikke trukket skarpe skiller mellom disse forholdene, men har vekslet mellom teori og empiri, del og helhet både i utarbeidelsen av problemstilling og forskningsspørsmål. I forholdet mellom nærhet og distanse har jeg trukket veksler på mine erfaringer som ansatt i et rekrutteringsselskap, men har samtidig forsøkt å forholde meg til forskningsprosessen med et blikk utenfra. Disse forholdene har ifølge Johannessen, Tufte, og Christoffersen (2010) relevans for den praktiske forskningen, selv om de i hovedsak fremstår som filosofiske betraktninger.

Det var i denne studien naturlig å benytte en kvalitativ og fortolkningsbasert tilnærming. Det finnes omfattende empiriske kilder på området som er utfordret både i media, samt i rekrutteringsfaget og bransjen. Det var dermed sentralt å legge til rette for intervjuer som beskriver etablert praksis og informantenes erfaringer og faktuelle vurderinger, mer enn deres personlige meninger vedrørende offentlighetslovens krav til offentlig søkerliste. Forskningsdesignet skulle bidra til å belyse prosesser som finner sted på flere nivå, løfte frem kritiske spørsmål, og skaffe tilstrekkelig og relevante data for å belyse komplekse sammenhenger i rekrutteringsprosesser. Det innebar samtidig noen utfordringer. Dette var blant annet min egen posisjon innen rekrutteringsbransjen, og oppfatninger og forforståelse

jeg hadde fått for hvordan offentlige søkerlister kunne påvirke rekrutteringsprosessene til det offentlige. Et mulig bias med denne oppgaven er at det med høy sannsynlighet ikke vil fremkomme noen oppside med offentlighetsloven for informantene mine. Det er lite trolig at rekrutterere vil løfte frem positive sider ved offentliggjøringen i daglig praksis, utover en eventuell idealisme knyttet til åpenhet. De vil kanskje først og fremst belyse konsekvenser offentliggjøringen har for deres daglige praksis. Derfor vil det trolig være utfordrende å få data som belyser eventuelle positive aspekter. Dette vil jeg etter beste evne forsøke å balansere i diskusjonen av oppgaven, og er noe jeg har forsøkt å være bevisst gjennom all bearbeidelse av datamaterialet. Det betyr ikke at noe av det informantene sier er feil eller bør trekkes i tvil, men det er viktig å være bevisst ulike utfordringer med ethvert datamateriale.

4.2. Empirisk datakilde nr. 1: Komparative søkertall

Før jeg gikk i gang med forskningsintervjuene, valgte jeg å teste hypotesen gjennom en komparativ forstudie. Dette innebar at jeg gjennom prosjekt-databasen til min arbeidsgiver hentet ut data som viste komparative søkertall fra 96 rekrutteringsprosesser på toppledernivå. 48 var rekrutteringsprosesser fra offentlig sektor, og 48 rekrutteringsprosesser var fra privat sektor. Det er hentet data fra prosesser på lokalt og nasjonalt nivå i Norge. Dataene gjelder for rekrutteringsprosesser av topplederstillinger på ulikt nivå i de ulike sektorene. Det innebærer at de 48 offentlige rekrutteringsprosessene i forstudien omfattet både kommunale, fylkeskommunale og statlige stillinger. For å gjøre det sammenlignbart med privat sektor tok jeg utgangspunkt i å ha en samsvarende balanse i de 48 virksomhetenes størrelse og omsetning for de private rekrutteringsprosesser.

Blant stillingstitlene var «direktør», «rådmann» og «kommunedirektør» i de offentlige rekrutteringsprosessene, og «administrerende direktør», «daglig leder», «økonomidirektør» i de private stillingene. I hver av de 96 rekrutteringsprosessene hentet jeg ut det totale antall søknader pr. stilling, og det totale antall søknader som var trukket av søkerne. Ved å hente ut gjennomsnittet av disse tallene, kunne jeg sammenligne antallet innkomne søknader og antallet trekte søknader i offentlig og privat sektor, som vist i tabellen under. Forstudien var nødvendig for å «sjekke hypotesen», og for å utarbeide intervjuguiden ut fra noe faste holdepunkter. De empiriske datakildene er systematisert i tabell 3, på side 71 i analysen.

Hensikten med å gjennomføre en slik forstudie var å undersøke hypotesen om at færre kandidater søker på offentlige lederstillinger kontra private lederstillinger, samt at flere

trekker seg før søknadsfristen i en rekrutteringsprosess i det offentlige sammenlignet med en rekrutteringsprosess i det private. Tallene gav et innblikk i hvordan offentligheten har innvirkning på rekrutteringen av toppledere. I tillegg til å gi et innblikk i hvorvidt hypotesen kunne tyde på å være sann, ble dette empiriske datamaterialet også anvendt sammen med data fra de kvalitative intervjuene i analysen, da det var interessant å se de i sammenheng med hverandre. De komparative dataene viser ulikhetene i antall innkomne søknader til en stilling, samt andelen søkere som har trukket sin søknad. Den sistnevnte andelen omfavner alle som har søkt på en stilling, men som av ulike grunner har valgt å trekke søknaden sin slik at vedkommende ikke fortsatt står registreres som søker. Informantene ble som en del av det kvalitative forskningsintervjuet intervjuet bedt om å kommentere disse tallene.

Tabellen ga et bilde av hvordan rekrutteringsprosessen av ledere forløp seg i henholdsvis privat og offentlig sektor, og ga et visst innblikk i hvordan søkere forholder seg til offentlige kontra private rekrutteringsprosesser. De komparative søkertallene ga grunnlag for at informantene kunne kommentere tallene som en del av de kvalitative intervjuene, heller enn å fortelle ut fra egne opplevelser. Tabellen kunne imidlertid tenkes å påvirke svarene informantene ga, og det var derfor viktig at svarene ble tolket opp mot resterende intervju spørsmål som utfordret deres opplevelser.

I denne fremstillingen er det viktig å ta høyde for at andre faktorer også spiller en rolle for utfallet. Det vil i dette tilfellet innebære at også andre faktorer er av betydning i valg av arbeidsgiver. Lønn, stillingsvern, arbeidstid m.m. vil for eksempel ha innvirkning på om en kandidat søker på en gitt stilling eller ei. Dataene jeg ser på vil derfor trolig gjenspeile flere årsakssammenhenger enn kun effekten av rekrutteringsprosessen på valget mellom å jobbe i offentlig eller privat sektor. Jeg vil likevel argumentere for at dataene er relevante fordi rekrutteringsprosessen med stor sannsynlighet spiller en signifikant rolle for de stillingene jeg her studerer. Dessuten kan en anta at fra det øyeblikket kandidaten først har søkt på stillingen (og valgt å trekke seg,), så har vedkommende tatt de fleste av de ovennevnte faktorene med i betraktning. Det gav grunnlag for en interessant sammenligning ut fra min problemstilling. Det kan også hende at det eksisterer ulik praksis for registrering av kandidater som ønsker å trekke sin søknad i privat sektor, slik at tallene ikke gjenspeiler alle sider ved prosessen. Om en ser bort fra den offentlige søkerlisten skulle en tro det ikke var grunn til å registrere en kandidat som trukket, all den tid private rekrutteringsprosesser ikke offentliggjøres.

Ideelt sett hadde det vært interessant å sammenligne flere rekrutteringsprosesser, og gjerne gjennomført flere parallelle sammenligninger hvor man begrenser stillingstitler til å kun inneholde topplederstillinger på nasjonalt nivå, eller topplederstillinger på kommunalt nivå, osv. I tillegg ville det vært nyttig med et komparativt tall som sier noe om hvor mange kandidater som har vært i kontakt med rekrutteringsselskapet i forkant av søknadsfristen, for å belyse hvor mange kandidater som «vurderer» å søke, kontra hvor mange som velger å søke. Dette var imidlertid opplysninger jeg ikke fikk tilgang til.

4.3. Empirisk datakilde nr. 2: Kvalitative forskningsintervju

Johannessen, Tufte og Christoffersen (2010) oppgir at et kvalitativt forskningsintervju skal fungere som en strukturert og formålstjenlig samtale mellom to eller flere parter. Forskeren og informanten er ikke likestilte i intervjusituasjonen. Et kvalitativt intervju tar ofte mer form som en dialog, enn rene spørsmål og svar, i og med at hensikten med det er å forstå eller beskrive et fenomen (ibid, s. 135). Årsaken til at jeg valgte å gjennomføre kvalitative intervjuer, er at informantene vil kunne gi meg en mer kompleks informasjon om virkeligheten, som jeg kan interagere med i intervjuet, og hvor jeg vil kunne grave i tilbakemeldingene vedkommende gir.

Spørsmålene til intervjuguiden (vedlegg nr. 1) ble naturlig utledet gjennom arbeidet med teorkapittelet og det juridiske grunnlaget. I tillegg spilte min egen erfaring på området inn i utarbeidelsen av forskningsspørsmål. For å teste intervjuguiden gjennomførte jeg et prøveintervju med en kollega forkant av forskningsintervjuene. Opplevelsen jeg da satt igjen med, var at den trolig ville måtte tilpasses noe til de ulike informantene, og at enkelte av spørsmålene ble overflødige eller ville bli besvart gjennom andre spørsmål.

De filosofiske betraktningene forskeren gjør seg, vil ha en relevans eller påvirkning på hva konklusjonen av studien blir. Det er derfor nødvendig at forskeren både begrunner og synliggjør sine egne oppfatninger og antakelser i forskningsarbeidet (Johannessen, Tufte, og Christoffersen, 2010). For å få frem relevante data i min studie var flere av forskningsspørsmålene kritisk ladet, noe som også kunne medføre ambivalens hos informantene. Studien skulle belyse ulike oppfatninger og meninger knyttet til forvaltning av lover og retningslinjer, noe som ville prege både informantenes uttalelser og underliggende oppfatninger. Det ville også kunne påvirke feltets oppfatninger av studiens gyldighet og

troverdighet. Epistemologi har betydning for spørsmål knyttet til kunnskapsgrunnlaget som danner bakgrunn for forståelsen av teori og praksis i et felt. Epistemologisk teori dreier seg om læren om kunnskap (Johannessen, Tufte, og Christoffersen, 2010). Et sentralt spørsmål i epistemologisk teori er ifølge Jacobsen (2015, s. 23), i hvor stor grad det egentlig er mulig å komme frem til sannferdig subjektiv kunnskap om den objektive virkeligheten. Innenfor dette ligger altså tolkning og forståelse av kunnskap, mål og hensikt essensielt, og som det fremkommer i min studie vil der man søker svar være preget av ulike virkelighetsoppfatninger hos aktørene og informantene. Dette betegnes innen samfunnsvitenskapelig metode som ontologi. Ontologiske teorier er læren om de grunnleggende antakelser om hvordan virkeligheten ser ut (Johannessen, Tufte, og Christoffersen, 2010), og søker å forklare verden slik den faktisk er (Jacobsen, 2015). Jacobsen (ibid.) har som nevnt i tidligere avsnitt, forklart at det er nær umulig for mennesket å komme frem til én omforent virkelighetsforståelse, og hva som er grunnleggende trekk ved mennesket (Johannessen, Tufte, og Christoffersen, 2010).

I forholdet mellom nærhet og distanse har jeg trukket veksler på mine erfaringer som ansatt i et rekrutteringsselskap, men har samtidig forsøkt å forholde meg til forskningsprosessen med et blikk utenfra. Johannessen, Tufte, og Christoffersen, (2010) peker på at sannhet kan knyttes til makt og forklarer at vi går inn i forskningsstudien med faglige og personlige forforståelser og bakgrunnshistorier, og at dette virker inn på den sanne og objektive forskningen. At jeg forsker på egen praksis, medfører at jeg må søke å se egen praksis utenfra ved å stille åpne, objektive og kritiske spørsmål, og på forhånd redegjøre for min forforståelse og bakgrunn.

Intervjuene ble gjennomført i perioden desember 2019 til mars 2020. Det ble gjort lydopptak av samtlige intervju som alle hadde en varighet på cirka 1 time. Halvparten av intervjuene ble gjennomført gjennom videomøter, mens resterende halvpart ble gjennomført på informantenes arbeidsplass. I de interne møtene benyttet oss av videoløsningen Whereby.com.

Etter gjennomføringen av intervjuene transkriberte jeg lydopptakene, som innebærer at jeg overførte lydopptakene fra tale til tekst som grunnlag for den videre analysen (Jacobsen, 2015). Jeg vurderte først å benytte meg av transkriberingstjenesten Transcribe.wreally.com, som både tilbyr automatisert transkribering samt et transkriberingsverktøy som består av en

integreert lydspiller og redigeringsverktøy. Transcribe var anbefalt av en profesjonell oversetter i Norsk Sosiologforening (Hirrich, 2017), og benyttes av blant annet NASA og Stanford-universitetet. Etter å ha lest gjennom Transcribes vilkår og betingelser for oppbevaring av data, vurderte jeg det som trygt å benytte dette programmet (Transcribe, 2020). Jeg benyttet meg kun av transkriberingstjenesten med den integrerte lydspilleren, og tilhørende redigeringsverktøy. Jeg følte meg da sikker på at oversettelsene ble korrekte, og fikk også nærhet til materialet og kunne plukke opp nøling, pauser, og tonefall. Det kan ifølge Johannesen, Tufta og Christoffersen, (2010, s. 205) være viktig for å få en mest mulig «grundig og detaljert beskrivelse av dataene vi har». Jeg transkriberte all tale i materialet og satt igjen med tekstdokumenter på mellom 11 og 18 sider.

4.3.1. Valg av informanter

Jeg har valgt å forske på utfordringer som dukker opp i egen praksis, noe som byr på både utfordringer og muligheter. Firmaet jeg har tilknytning til kan sies å ha spesialisert seg på rekruttering til sentrale offentlige stillinger. I dag benyttes gjerne firma med kompetanse på utvelgelse av toppledere i rekrutteringsprosesser i offentlig sektor. Som øvrig forvaltning, må også disse selskapene forholde seg til offentlighetsloven (2006) når de bistår i tilsettingsprosessen til offentlig sektor. I private rekrutteringsprosesser stilles det også krav til redelige ansettelsesprosesser, men kravene kan se annerledes i privat sektor. For eksempel er det i klar kontrast til offentlige rekrutteringsprosesser, som regel en selvfølge med konfidensialitet rundt et kandidatur i en rekrutteringsprosess i private selskaper. Jeg ønsker derfor å redegjøre for hva dette har å si for rekrutteringen av ledere til offentlig sektor.

Da jeg skulle vurdere hvordan jeg best kunne besvare forskningsspørsmålene, og velge informanter, ble det tydelig at jeg måtte gjøre noen avgrensinger. Jeg vurderte først å intervju HR-, og rekrutteringsansvarlige som er ansvarlige for ansettelsesprosessene hos de offentlige og private oppdragsgiverne i tillegg til rekrutterere som jobber i eksterne konsulentfirma. Eksempelvis en ansatt i et departement med ansvar for rekrutteringsprosesser på ledernivå, i tillegg til rekrutteringsselskapene. Men etter å ha gjort et søk i utlyste topplederstillinger på finn.no og dn.no, fikk jeg bekreftet at eksterne rekrutteringsfirma nesten alltid benyttes i hele eller deler av ansettelsesprosesser av toppledere. Jeg valgte derfor å begrense informantutvalget til eksterne rekrutterere med erfaring fra offentlig og privat sektor.

Johannesen, Tuft og Christoffersen (2010) påpeker at det er hensiktsmessig å legge en utvalgsstrategi når man skal bestemme hvilke informanter som skal inkluderes i forskningsstudien. Ifølge Johannesen, Tuft og Christoffersen (2010) gjøres en *strategisk utvelgelse*, når forskeren først reflekterer rundt hvilken type målgruppe som er nødt til å delta i forskningsstudien før utvalget bestemmes (s. 106). Det finnes ulike tilnærminger til å sette sammen strategiske utvalg, og ved utvelgelse av informanter skal en ha fokus på hensiktsmessighet, og ikke representativitet (ibid.).

Tilnærmingen jeg i hovedsak har valgt for å sette sammen et strategisk utvalg er *kriteriebasert utvelgelse* (Johannesen, Tuft og Christoffersen, 2010, s. 109). Det innebærer at informantene oppfyller spesifikke kriterier. De to kriteriene jeg har satt er 1) Informantene må ha bred (minst fire års) erfaring innen rekruttering av ledere på topp- og mellomnivå, og 2) informantene må ha erfaring fra både offentlig og privat sektor. Med bred erfaring menes informanter som har deltatt i over 100 rekrutteringsprosesser i offentlig og privat sektor. Kriterier for hva som inngår i omfatter en «toppleder»-rekruttering krever en presisering. Innen lederrekruttering skilles det på de ulike nivåene lederne innplasseres i, og gjerne hvilken ledertype rekruttereren i hovedsak har spisskompetanse til å ansette. Det skilles da mellom ulike stillingsnivå; «Nivå 1», «nivå 2»/»C-level», og «nivå 3». Nivå 1 omfatter topplederen, ofte med stillingstitler som administrerende direktør eller Chief Executive Officer. Nivå 2 omfatter ledere som rapporterer til topplederen, typisk med stillingstitler som økonomisjef/CFO, HR-sjef/CHRO, Teknologidirektør/CTO, osv. Nivå 3 omfatter ledere som rapporterer til de ovennevnte sjefene, og kan omfatte stillingstitler som enhetsleder, mellomleder, kvalitetssjef eller lignende.

Nivåene og stillingstittelen begrenses ikke til stillingstittel, og må forstås ut fra organisasjonens størrelse og kultur. En uformell organisasjonskultur uten særlige innslag av internasjonale krefter, vil kanskje helle mot at man benytter tittelen daglig leder, kontra Chief Executive Officer. Og en HR-sjef kan omfattes av ledergruppen og legges til en nivå 2/C-level-stilling i en større organisasjon, mens i en mindre organisasjon vil det være mer naturlig å se den omfattes i nivå tre.

Informantene i mitt utvalg har erfaring med å rekruttere til alle ledernivåene, men jeg har i hovedsak valgt å fokusere på informantenes erfaring fra stillingene på nivå 1 og 2; altså

toppledere eller ledere som sitter i ledergruppen. Likevel har jeg gjennom intervjuprosessen sett at det har vært en utfordring for informantene å skille mellom disse nivåene når de forteller om erfaringene de har gjort seg. I analysen har jeg derfor lagt vekt på at også “lavere” stillingsnivå må tas i betraktning.

Jeg har altså valgt å avgrense utvalget av informanter til personer som har bred erfaring innen topplederrekruttering, og som har erfaring fra både offentlig og private rekrutteringsprosesser. Disse sitter på mye nyttig og relevant informasjon om rekrutteringsprosesser på toppledernivå både i offentlig og privat sektor, samt at de kunne gi et tilstrekkelig og nyansert bilde for å belyse problemstillingen og forskningsspørsmålene.

Som en følge av at det er et miljø hvor mange av informantene kjenner til hverandre og deres arbeid, har også *snøballmetoden* (Johannesen, Tuft og Christoffersen, 2010, s. 109) preget utvelgelsen av informanter. Snøballmetoden innebærer at nye informanter rekrutteres som følge av at forskeren er i kontakt med informanter eller personer med god kjennskap til temaet det forskes på. I og med at jeg ikke hadde inngående kjennskap til konkurrentene i bransjen, og hvem som satt med den nødvendige erfaringen fikk jeg innspill til et par informanter da jeg ringte rundt til informanter og spurte om de ville delta i studien. Både de som takket nei til deltakelse i studien, og de som deltok kom med innspill til informanter.

I søken etter informanter har jeg både sett på ansattoversikten til konkurrerende rekrutteringsselskap sine nettsider, samt utlyste offentlige topplederstillinger for å se hvilke rekrutteringsselskaper og rådgivere som er oppført som kontaktperson i prosessen. Alle som er kontaktet arbeider i ulike rekrutteringsfirma som spesialiserer seg innenfor topplederrekruttering, med kontor i de største norske byene. Informantene jeg har vært i kontakt med har tittelen seniorrådgiver eller partner, og alle har bred erfaring med rekruttering innenfor fagfeltet executive search (topplederutvelgelse) fra offentlige og private rekrutteringsprosesser.

Da jeg tok kontakt gav jeg inngående informasjon om studien gjennom en samtale på telefon, samt tilsendt informasjonsskriv vedrørende forskningsprosjektet. Fordelen med å ta direkte kontakt på telefon, var at det ga mulighet for å rydde opp i eventuelle misforståelser eller spørsmål som kunne dukke opp med tanke på at jeg ringer fra et konkurrerende firma. Av de ti jeg kontaktet valgte totalt seks informanter å gjennomføre intervju med meg. Av de seks

som er intervjuet, er tre ansatt i samme rekrutteringsfirma som meg og resterende tre er ansatt i konkurrerende rekrutteringsselskap. Begrunnelser jeg fikk av informantene som takket nei til å delta i studien, var både hensyn til egen arbeidsbelastning, men også konkurransehensynet som følge av at jeg representerer en konkurrent.

Johannesen, Tufte og Christoffersen (2010) sier at det er utfordrende å avgjøre på forhånd, hvor mange informanter som er det *tilstrekkelige* antall for studien. De oppgir at mange forskere har hevdet at en kan si å ha intervjuet tilstrekkelig antall informanter, når en ikke lenger mottar noen ny informasjon som er relevant til forskningsstudien, og en dermed har nådd et metningspunkt. I etterkant av at intervjuene og transkribert evaluerte jeg hvorvidt intervjuene med de seks informantene hadde gitt tilstrekkelig informasjon for å besvare alle aspekter ved forskningsspørsmålene, eller om det var hensiktsmessig å utvide søket etter informanter og gjennomføre flere intervjuer.

Jeg kom frem til at det totale antallet kunne sies å være tilstrekkelig for forskningsstudien, og at flere informanter trolig ikke ville utgjøre stor forskjell i datamaterialet/empirien. Jeg vurderte også tidlig i oppstarten hvorvidt jeg skulle inkludere andre informanter enn rekrutterere, men valgte å begrense utvalget til de som ofte er tett på beslutningene om hvem som skal rekrutteres til topplederposisjoner.

Jeg har intervjuet tre kvinner og tre menn, og underveis i samtalen kom det klarere frem at informantene har erfaring fra ulikt nivå av lederstillinger. Dette vil nødvendigvis også ha betydning for svarene, noe jeg har valgt å belyse i analysen. To av informantene synes å ha bredest erfaring fra topplederstillinger på høyt, nasjonalt nivå. Resterende fire har erfaring fra stillinger på både toppledernivå og nivåene under, samt fra ulike sektorer, og dessuten mer spredt geografi. I tabellen under gir jeg en anonymisert presentasjon av informantene i studien.

Tabell 2: Anonymisertpresentasjon av informantene i studien, og deres bakgrunn og erfaring.

Informant:	Bakgrunn og erfaring:
Informant 1:	Om lag 19 års erfaring som rekrutterer. Har erfaring med topplederrekruttering fra både offentlig og privat sektor, har jobbet mest med offentlige stillinger.

Informant 2:	I overkant av fire års erfaring som rekrutterer. Har erfaring med topplederrekruttering fra både offentlig og privat sektor. Har også erfaring med rekruttering fra tidligere stillinger. Har jobbet mest med private stillinger.
Informant 3:	20 års erfaring som rekrutterer. Har erfaring med topplederrekruttering fra både offentlig og privat sektor, har jobbet mest med offentlige stillinger.
Informant 4:	I overkant av 30 års erfaring som rekrutterer. Har erfaring med topplederrekruttering fra både offentlig og privat sektor, har jobbet mest med offentlige stillinger.
Informant 5:	Om lag 25 års erfaring som rekrutterer. Har erfaring med topplederrekruttering fra både offentlig og privat sektor, har jobbet mest med private stillinger.
Informant 6:	25 års erfaring som rekrutterer. Har erfaring med topplederrekruttering fra både offentlig og privat sektor, har jobbet mest med private stillinger.

4.4. Tolkning av data

Et hermeneutisk fortolkningsperspektiv var naturlig i analysen av studien min, da den bygger på informantenes erfaringsbaserte uttalelser, samt hvordan de tolker og fortolker virkeligheten. Et hermeneutisk ideal innebærer at forskeren inntar en fortolkende tilnærming til studien (Johannessen, Tufte, og Christoffersen, 2010). Hensikten er da å gå i dybden og utvikle forståelse av et sosialt fenomen (Thagaard, 2009). Det baserer seg videre på at kunnskap er i stadig endring, at det finnes ulike subjektive forståelser av virkeligheten, og at denne forståelsen kun kan analyseres ved at forskeren forsøker å forstå hvordan mennesket oppfatter, fortolker og konstruerer sin virkelighet (Jacobsen, 2015).

Som et ledd av analyseprosessen leste jeg gjennom de transkriberte tekstdokumentene flere ganger, for å få et overblikk over informantenes respons og tilbakemeldinger på mine spørsmål. Deretter la jeg de transkriberte tekstdokumentene inn i et kodeverktøy som heter HyperRESEARCH, som jeg fant en anbefaling av på NTNUs nettsider (Innsida). HyperRESEARCH er et kvalitativt analyseprogram, hvor en ved bruk av hyperlinker kan tematisere de transkriberte intervjuene. Temaene ble i stor grad utledet av forskningsspørsmålene, og i mindre grad av intervjuguiden. Årsaken til at jeg valgte å tematisere transkripsjonen slik, var fordi jeg ønsket å finne frem til informantenes erfaringer og tolkninger av hvordan offentlig søkerliste påvirker rekrutteringsprosessen av ledere til offentlig sektor. Jeg har derfor basert analysen på Tove Thagaards (2002) temasentrerte analysetilnærming, som innebærer at informantenes responser til et gitt tema sammenlignes opp mot hverandre, for å se hvordan informantene oppfatter like hendelsesforløp eller

fenomener. Jeg har kategorisert transkripsjonene i forskningsspørsmålene, og det er disse jeg bruker i min empiriske analyse.

4.5. Betragtninger med å forske på «egen» praksis

Jacobsen (2015) oppmuntrer til studier på egen arbeidsplass, men sier det er viktig å være bevisst både fordeler og ulemper med å forske på noe som er så tett på en selv.

Han viser til at fordelen med å forske på egen praksis er at en besitter førstehåndkjennskap til temaet men skal studere. Det kan utfolde seg positivt ved at en enklere får tilgang til relevant informasjon fordi en kjenner den interne organisasjonen. Sjansen er større for at en blir møtt med mer åpenhet og tillit, enn det en ville gjort som en utenforstående forsker. Videre vil en ha kjennskap til de uformelle strukturer, metodikk, og sjargong som benyttes internt i organisasjonen.

En av de klareste ulempene er derimot at en som forsker på innsiden, står i fare for å ha utviklet «blinde flekker» (van Hecke, 2007, i Jacobsen, 2015, s. 57). «Blinde flekker» må forstås som at forskeren som «innsider» ubevisst inntar en forutinntatt holdning til hvordan ting faktisk er. Jacobsen viser til at en som del av en organisasjon fortar for gitt at man utvikler en felles forståelse av hvordan ting i organisasjonen skal og kan gjøres, og at det kan medføre at sider ved praksisen forblir usett eller ikke utfordret tilstrekkelig. Dette kan eksempelvis komme til syne i studien gjennom informantenes fortelling om hvordan de rekrutterer kandidater, «slik gjør vi det hos oss, og sånn må vi gjøre det for å lykkes». En forutinntatt holdning kan medføre at det man ikke utfordrer informantene tilstrekkelig, og unnlater å se på de utarbeidede forskningsspørsmålene og innsamlede data med et kritisk blikk, og søke å svare de ut på en tillitsvekkende og valid måte. Det er derfor i min studie er viktig for meg å understreke at jeg ikke bestrider fordelene med offentlige søkerlister. Åpenhet og transparens er et gode – men også dersom det går på bekostning av at de beste kandidatene ansettes i offentlig sektor?

Andre utfordringer med å forske på egen praksis er at det kan være utfordrende å holde en kritisk avstand til det man studerer, spesielt om en har sterke meninger om temaet (Jacobsen, 2015). Jacobsen (ibid.) sier at det kan være en fare at man inntar, eller tillegges, en rolle som part i saken. Å forske på egen praksis kan dermed medføre at en blir møtt med mistenksomhet eller skepsis fordi utenforstående kan tro at en utfører en studie på oppdrag

fra selskapet. Jacobsen påpeker avslutningsvis at en annen ulempe med å forske på egen praksis kan oppstå dersom forskeren «legger bånd på seg selv» eller sensurerer kritiske synspunkter, for å tekkes selskapet en jobber for. Konsekvensen av dette vil være at forskningsstudien totalt mister sin troverdighet og gyldighet.

Jeg har vært nødt til å reflektere rundt hvordan min arbeidstilknytning har påvirket egen tilnærming til oppgaven og problemstillingen. Jeg understreker for øvrig at egen organisasjon ikke har vært involvert i dette prosjektet med ressurser eller faglige innspill.

På den ene side har det vært en utfordring å skaffe informanter fra konkurrerende rekrutteringsfirma, som var villige til å dele informasjon om organisasjonens holdning og praksis knyttet til offentlige søkerlister. På den annen side gir posisjonen som forsker på eget praksisfelt innsikt i holdninger og praksis som jeg ikke ellers ville fått samme innblikk i. Jeg har kort fartstid i rekrutteringsbransjen, og utarbeidet problemstillingen før jeg ble før jeg selv ble tilsatt i bransjen. Det har den klare fordel at jeg kan betrakte praksisen med et relativt ferskt blikk. Jeg har likevel kontinuerlig arbeidet med å holde kritisk distanse til temaet, da jeg er nær informantenes forforståelser og perspektiver. Jeg har også vært nødt til å sikre at ikke tatt-for-gitt-heter har preget datainnsamlingen, blant annet ved å formulere spørsmålene i intervjuguiden så forklarende som mulig.

Johannesen, Tufte og Christoffersen (2010) påpeker at et grunnleggende spørsmål for all forskning er hvorvidt dataene er pålitelige og gyldige, noe som på forskningsspråket betegnes som *reliabilitet* og *validitet*. Jacobsen (2015) viser til at det opereres med to ulike typer gyldighet og relevans; *Intern gyldighet*, og *ekstern gyldighet og relevans*. *Intern gyldighet* handler om hvorvidt konklusjonene vi trekker har dekning i de innsamlede data. *Ekstern gyldighet* eller overførbarhet, handler om hvorvidt resultatene fra et bestemt område kan ha gyldighet også i andre sammenhenger – eksempelvis fra en organisasjon til en annen. Hvorvidt konklusjonene er overførbare vil dessuten i denne sammenhengen avhenge av både rammebetingelser i ulike sektorer, stillingsnivå, og også fagområder.

Et annet spørsmål er hvorvidt resultatene er like gyldige for rekrutteringsprosesser i forvaltningen, som ikke besitter samme «verktøykasse» som rekrutteringsselskapene. Da sikter jeg til rekrutteringsselskapenes nettverk, erfaring med rekruttering som fagfelt, og kjennskap til lov og regelverk på området. Jeg tror imidlertid at erfaringene i stor grad er

overførbare særlig siden det fremkommer i evalueringsrapporten fra Oxford Research (2016), at også forvaltningen har god kjennskap om de juridiske reglene for rekruttering til det offentlige, og eventuelle omgåelsesstrategier for å tilpasse gjennomføringen av en rekrutteringsprosess.

4.6. Etisk og juridisk ansvar; Bruk av personopplysninger og informert samtykke, meldeplikt av prosjekt, anonymitet og konfidensialitet

Prosjektet er meldt inn og godkjent av Norsk Senter for Forskningsdata (NSF).

Alle informantene har signert på at de har mottatt informasjon om retningslinjer, bruk og oppbevaring av personopplysninger og datamateriale. Jeg informerte informantene om at de når som helst kunne trekke sitt samtykke til å delta i studien, både muntlig og skriftlig, og at dataene da umiddelbart ville destrueres.

Deltakelsen er konfidensiell, og uttalelser i datamaterialet som kan gjenkjennes organisasjonen informanten jobber i, prosjekter de har vært deltakende i eller lignende, er anonymisert i det transkriberte materialet. Under oppbevaringen av datamaterialet er datafilene med lydopptak og transkribert materiale gitt anonymiserte filnavn. Alle lydfiler og transkriberte intervjuer er ellers blitt oppbevart i henhold til gjeldende regelverk, og forskningsetiske retningslinjer jamfør Norsk Senter for Forskningsdata (NSF).

5. Empirisk analyse og drøfting

I det følgende presenteres analysekapittelet, hvor jeg legger frem og drøfter funnene fra de kvalitative intervjuene opp mot juridisk grunnlag og teoretiske perspektiver. Dette kapittelet er strukturert ut fra de tre forskningsspørsmålene, som jeg svarer ut og oppsummerer enkeltvis:

Forskingsspørsmål 1:	I hvilken grad har offentlig søkerliste betydning for om kandidater søker på topplederjobb?
Forskingsspørsmål 2:	Hvordan håndterer rekrutteringsselskaper offentlighetslovens krav til å ha transparente søkerlister når de skal finne de best kvalifiserte kandidatene til topplederstillinger i offentlig sektor?
Forskingsspørsmål 3:	Hvordan påvirker offentlighetslovens krav om offentlig søkerliste rekruttering av kandidater til topplederstillinger i offentlig sektor?

5.1. Forskingsspørsmål 1: I hvilken grad har offentlig søkerliste betydning for om kandidater søker på topplederjobb?

I dette underkapittelet vil jeg se på konsekvensene offentlige søkerlister har for et best mulig kandidattilfang i den offentlige rekrutteringsprosessen. Jeg har delt kapittelet inn i meningsbærende tema fra intervjuene av informantene. Disse er *mobilisering av kandidater og deliberasjon, kvalifikasjonsprinsippet og likebehandling i offentlig sektor, samt nivået på stillingen det rekrutteres til.*

5.1.1. Mobilisering og deliberasjon

Det er generell samstemthet hos informantene om at det er nødvendig med et lengre tidsperspektiv i en offentlig rekrutteringsprosess for å sikre at man får kvalifiserte kandidater til å søke på topplederstillinger. Informantene viser spesielt til to årsaker til at dette er viktig; behov for tilstrekkelig tid til å gjennomføre et betydelig søksarbeid for å mobilisere kvalifiserte kandidater til å søke, og behov for bearbeidelse av kandidatene. Bearbeidelse av kandidater kan ha to betydninger: For kandidater som er mobilisert gjennom søksarbeid, kan bearbeidelse skje i perioden fra de kontaktes til de eventuelt søker. For de som søker på eget initiativ regnes denne perioden fra de tar kontakt med rekrutteringsselskapet. For sistnevnte

kan en del av bearbeidelsesprosessen inkludere intern deliberasjon mellom søker og oppdragsgiver/rekrutteringsselskap. Det vil kunne skje i tilfeller hvor søkeren enten ønsker å undersøke mulighetene for å være konfidensiell, eller i tilfeller hvor vedkommende har søkt, men ikke har god nok begrunnelse til å være konfidensiell.

Søksarbeidet innebærer at man kartlegger blant annet miljøer, bransjer, og geografier for å finne kvalifiserte kandidater som kan fylle rollen. Et betydelig søksarbeid forekommer også i private rekrutteringsprosesser, men det har en litt annen betydning for de offentlige rekrutteringsprosessene. I de offentlige prosessene må man sikre at et tilstrekkelig antall kvalifiserte kandidater er kartlagt og kontaktet for å avklare interesse, før den fastsatte søknadsfristen utløper og kravet om å utarbeide offentlig søkerliste trer i kraft. Informant 6 oppgir at det er normal praksis å fastsette en lang søknadsfrist, for å få tilstrekkelig tid til å la kandidatene få reflektere over interessen for å søke. Det er da særlig to vurderinger kandidaten må ta stilling til. Det ene er selvfølgelig hvorvidt stillingen er interessant og om et jobbskifte er aktuelt, og det andre er hvorvidt kandidaten er villig til å ta kostnadene ved å stå på den offentlige søkerlisten. Dette medfører ifølge flertallet av informantene at kandidatene ofte uttrykker behov for å drøfte et potensielt kandidatur med rekrutteringsselskapet eller oppdragsgiver før de leverer en søknad. Dette for å sikre at de ikke risikerer å bli det informantene beskriver som «listefyll»⁸. Informant 2 forklarer at den offentlige søkerlisten i stor grad skaper utrygghet hos kandidatene, og spesielt hos de som ikke er kjent med offentlighetsloven. Denne utryggheten kommer til syne ved at potensielle kandidater og søkere i økende grad tar kontakt for å sondere om de kan være aktuelle for stillingen. I tillegg søker kandidater ofte konfidensielt med påfølgende behov for dialog i forbindelse med skjønnsvurderingen av søknaden. Dette støttes av flertallet av informantene.

Det er i stor grad enighet hos informantene om at den offentlige søkerlisten har betydning for om kandidater søker på en topplederjobb. Det utdypes at søkerlisten trolig ikke er forhindrende for kandidater i å vise interesse og drøfte et eventuelt kandidatur med rekruttererne, men den kan stå i veien for om de ønsker å søke stillingen eller ei. Som informant 6 påpekte er det relativt vanlig at kandidatene tar kontakt for å få en «forhåndsvurdering» før de søker en offentlig lederstilling. Det er stor samstemthet hos

⁸ Kandidater som føres opp på den offentlige søkerlisten, men som ikke har noen spesiell verdi eller betydning for prosessen. (Guttu et al., 2020)

informantene om at det oppstår frafall av gode kandidater som en følge av at de ikke ønsker å utsette seg for en offentlig og tilsynelatende unødvendig eksponering.

Informant 6 forklarer det slik:

«Det setter jo oss i et ubehagelig dilemma det, fordi på den ene siden så ønsker kandidaten at vi skal gjøre en vurdering av vedkommendes kandidatur, samtidig som man ideelt sett skal avvente at søkerbunken er komplett, og deretter gjøre en kandidatvurdering, slik at det blir gjort på et mest mulig likt grunnlag.»

Alle informantene bekrefter at de tydelig informerer om offentlighetslovens bestemmelser om offentlig søkerliste i utlysningsteksten, og flertallet oppgir at det likevel medfører flere avklaringsamtaler med kandidatene. En informant (informant 2) ser en positiv følge av det ovennevnte, ved at dialogen med kandidatene ofte blir mer formell og tettere enn i en privat rekrutteringsprosess. Deliberasjonsprosessen gjør at man blir kjent med kandidatene på en annen måte, men medfører også et ubehagelig dilemma for informantene, fordi kandidatens ønsker om en forhåndsvurdering strider med de juridiske retningslinjene. Rekruttererne ser på sin side seg forpliktet til å gi kandidatene en pekepinn på hvorvidt de er aktuelle eller ei. Forhåndsvurderinger eller underhåndsbekjeder er kritisert praksis hos Sivilombudsmannen, da det ikke er i tråd med likebehandlingsprinsippet i offentlig sektor. Denne praksisen er imidlertid trolig en følge av at kandidatene utgjør en viktig del av rekrutteringsselskapets nettverk, som mye av forretningsgrunnlaget deres er bygd opp på. Men det er også grunn til å tro at dette gjøres for å ivareta kandidatene og opplevelsen av å være en del av en ryddig og ivaretakende prosess.

To av informantene jobber særskilt med stillinger på nasjonalt toppledernivå. De oppgir at det alltid er få søkere til stillingene de rekrutterer til, men ingen av de trekker paralleller til den offentlige søkerlisten. Informant 4 påpeker at hun mobiliserer de kandidatene hun anser for å være aktuelle, og at det i hennes øyne er et fåtall som er kvalifiserte for å bli toppleder til de stillingene hun rekrutterer til. Informanten oppgir at det derfor gjennomføres mye «forarbeid», før søknadsfristen utløper. En del av dette forarbeidet, og som jeg går nærmere inn på i forskningsspørsmål 2, er det informanten omtaler som sonderingssamtaler. Dette må anses som et naturlig innslag i en deliberasjonsprosess selv om det da er rekruttereren som har initiert kontakt med kandidaten, og ikke omvendt. I disse samtalene vil man ha god anledning til å bearbeide de som normalt ikke ville ønsket å være offentlig i prosessen, og

slik gi et signal om hvorvidt kandidaten vil ha gode muligheter for å få jobben. Det kan i realiteten innebære en tilpasning til loven for å omgå søkerlisten, og for å få den best kvalifiserte kandidaten. De andre informantene bekrefter dette, men har et mer nyansert forhold til hva omgåelse vil si i praksis.

Denne uttalelsen til informant 3 illustrerer dagens praksis:

«Det betyr jo at man langt på vei vil kunne gi et signal til bestemte kandidater, om at hvis navnet deres må offentliggjøres, og de ikke får unntak fra offentlighet, så må de i alle fall få rimelige trygge signaler for at de ligger godt an til å få jobben.»

Mobiliseringen av kandidater kan derfor synes å være mer akutt i en offentlig prosess sammenlignet med en privat prosess, fordi man må forholde seg til den fastsatte søknadsfristen. Informantene bekrefter i stor grad at det er utbredt praksis å ta imot søknader etter frist, for å sikre at eventuelle etternølere blir med i prosessen. Jeg vil gå nærmere inn på dette i forskningsspørsmål 2.

Deliberasjon (Chambers, 2004, og Leirset og Røiseland, 2020) omtales i teorien som mulighetene til å overveie og vekte argumenter og behov, uten konsekvenser. I denne sammenhengen knytter jeg deliberasjon opp mot kandidatenes behov for å drøfte og overveie eget kandidatur til en topplederstilling, og også til den interne rådslagingen som gjerne gjennomføres «på kammerset» mellom beslutningstakerne i prosessen. Ved å tilstrebe en åpen og ærlig dialog med alle parter i prosessen, skapes trolig bedre beslutninger der risikoen er mindre for en feilansettelse. På spørsmål om hvorvidt det er vanlig at kandidater diskuterer mulighetene for å være konfidensiell søker og unntatt offentlig søkerliste, svarer informantene spredt. Det er høy grad av enighet hos informantene at kandidater gjerne kan ta kontakt i forkant av å levere søknad, men begrunner det ulikt. Informant 5 påpeker at kandidatene i større grad tar kontakt med rekruttereren for å få en vurdering på om kandidaturet er ønsket, og om det er noe poeng å bruke tid på prosessen. Hvorvidt kandidatene tar kontakt for å få innspill på dette avhenger derimot av om de kan loven. De som kan den søker konfidensielt uten å ta kontakt for å overveie eget kandidatur. Informant 6 nyanserer dette litt, og oppgir at de mest attraktive kandidatene som er var på å bli eksponert, gjerne tar kontakt for å drøfte begrunnelsen for å søke konfidensielt. Informant 4 oppgir også at mange tar kontakt, men at hun ikke sier noe om hvorvidt de bør søke eller ikke. Hun oppgir hva som vektlegges, og ut ifra dette kan kandidatene vurdere hvorvidt dette er noe de ønsker

å bruke tid på eller ikke. Likevel bekrefter informantene at særlig attraktive kandidater i praksis har større mulighet for å få unntak fra offentlighet.

Informantene oppgir at det er en større andel av kandidatene som får avslag om konfidensiell behandling, som trekker seg fra prosessen. Informant 1 oppgir at dersom hun skulle gi et anslag, så vil hun si at så mange som halvparten av kandidatene trekker seg fra prosessen. Informant 5 oppgir at dette varierer, men at han vil anslå rundt 2/3 av kandidatene trekker seg fra prosessen dersom de har vært inne til intervju, og deretter fått beskjed om at de ikke er med videre. Dette indikerer at intervjuer eller sonderingssamtaler gjennomføres med søkerne også i forkant av prosessen.

Ifølge informantene er begrunnelsene kandidatene oppgir for å søke unntak fra offentlighet i stor grad de samme, og samsvarer med det som er oppgitt innledningsvis i oppgaven. Men informantene oppgir at begrunnelsene preges av hvorvidt søkerne kan «gamet» som informant 1 kaller det, og de som ikke er like kjent med formkravene. De som ikke er innforstått med hva som kreves for å få unntak oppgir personlige hensyn ved at de i stor grad uttrykker bekymring og redsel for egen stilling, og/eller at det oppleves ubehagelig å stå på søkerlisten. Dette kan blant annet være en følge av at enkelte av kandidatene orienterer seg i markedet, og dermed er deltakende i flere rekrutteringsprosesser, og at det kan oppleves som vanskelig å oppfattes som en «serie-jobbsøker». Det er dessuten en reell bekymring for disse kandidatene å bli veid, og funnet for lett. Andre kandidater uttrykker bekymring for at arbeidsgiver skal vite at de søker ny jobb, og de påfølgende konsekvensene dette kan ha for videre karrieremuligheter i virksomheten vedkommende sitter i på søknadstidspunktet. Selv om personlige hensyn ikke veies tungt i forarbeidene til lovbestemmelsen, er det en reell konsekvens for disse kandidatene å søke på offentlige stillinger fordi de ved å søke i realiteten posisjonerer seg dårlig for den neste lederjobben ved å signalisere at de ikke er en varig ressurs på arbeidsplassen.

De søkerne som derimot vet hva som kreves for å få unntak oppgir forretningsmessige forhold som vil affektare virksomheten en jobber hos, eller at man sitter i en lederrolle som har ansvar for eksempelvis essensielle omstrukturingsprosesser. For enkelte av kandidatene om sitter i en markedsekspontert nøkkelrolle kan eksponering på den offentlige søkerlisten medføre viktige kontrakter vil kunne ryke, dersom virksomheten er i forhandlinger med en kunde, og det viser seg at nøkkelpersonen er på vei ut. Men som informant 5 påpeker,

«hvilken organisasjon står ikke i en omstillingsprosess i dag – og er dette da reelt sett omfattet av offentlighetsloven?»

Det er i liten grad mulighet å ettergå hvorvidt disse begrunnelsene er helt reelle, og avhenger av at rekruttererne har tillit til kandidatene, eller antakelser eller kjennskap til virksomheten vedkommende jobber i.

Informant 1 påpeker at hun opplever at de har en råd og veiledningsplikt til søkerne, og at det er viktig at søkeren informeres dersom søknaden om konfidensialitet ikke er tilstrekkelig for å unntas søkerlisten. I denne dialogen kommer spørsmål om hvilke unntak som er tilstrekkelige opp, og informanten oppgir at hun da sier noe om hva som generelt betraktes som de mer «gyldige» grunnene for å få innvilget unntak. Hun uttaler at det trolig kan tolkes som at man legger ordene litt i munnen på søkerne, noe som ikke er ønskelig fra deres side. Det er imidlertid samsvar hos informantene om at en del av søkerne trekker seg fra prosessen, som en følge av å ikke få innvilget unntak fra søkerlisten.

5.1.2. Kvalifikasjonsprinsippet og likebehandling i offentlig sektor

Prinsippet om at kvalifikasjoner skal være avgjørende ved tilsetting til offentlig sektor er udiskutabelt. I utgangspunktet medfører dette at alle søkere skal behandles på likt grunnlag, og at det skal foreligge like rammer for vurdering for alle søkere som melder seg på prosessen. Det skal etter lovbestemmelsen ikke tas ensidige eller usaklige hensyn ved ansettelse. Men det er mye som tyder på at offentlige søkerlister medfører en tilpassing av prosessen som sørger for at de mest attraktive kandidatene får flere fordeler enn de kandidatene som ikke er aktuelle. Informantene er samstemte på at personlig kjennskap til kandidatene under ingen omstendigheter påvirker vurderingene om konfidensialitet. Informant 4 forklarer at han i sin tid som rekrutterer, har opplevd lite antydninger til kameraderi i rekrutteringsprosessene i Norge, men at det trolig var mer tilløp til det før enn det det er i dag. Han påpeker at Norge er et lite land, hvor «alle» kjenner «alle». Det medfører ifølge informanten at dersom man er kvalifisert og anerkjent for å ha gjort en god jobb, så vil man i stor grad allerede ha en god referanse som kan «gå god for en». Som beskrevet mobiliseres kandidater i stor grad til offentlige topplederstillinger, og ifølge enkelte av informantene avventer kvalifiserte og interesserte kandidater å ta initiativ til å delta i prosessen før de blir kontaktet av rekrutteringsselskapet. Slik får de en indikasjon på hvorvidt de er aktuelle for prosessen, og om det er riktig å involvere seg.

Men flertallet av informantene bekrefter imidlertid at søkere som er mer attraktive, i praksis har større mulighet for å få unntak fra den offentlige søkerlisten. Informantene peker i hovedsak på at de bruker mye tid på å bearbeide og følge opp de mest aktuelle kandidatene for å få de til å søke stillingen, og at dersom det er en kandidat som oppdragsgiveren er svært interessert i å ha med videre i prosessen vil man tilpasse det slik at søkeren ikke faller fra. Informant 6 påpeker at de mest attraktive kandidatene gjerne er de som behersker noen av de juridiske lovbestemmelsene, og dermed også står i en posisjon hvor de er i stand til å begrunne søknadene om konfidensialitet bedre. Videre oppgir han at dersom det er en kandidat som man mener har en god begrunnelse for unntak av offentlighet, og alternativet er å miste kandidaten, vil man argumentere ovenfor juristene at søknaden må innvilges.

Utsagnet fra informant 1 er illustrerende:

«Om det er en veldig attraktiv kandidat, så vil jo oppdragsgiver strekke seg hur langt som helst for å få den kandidaten. Man vil jo ha de beste [...] og da vil du jo ofte få de omgåelsesstrategiene [...]. Og da... Ja, da legger man seg i selen [for å få denne kandidaten med i prosessen]».

Informant 3 tror at mulighetene for å unntas søkerlisten er like vanskelig for alle kandidater på de mest krevende topplederstillingene, men oppgir at hvorvidt en kandidat har større mulighet for å få konfidensialitet avhenger av hvilket nivå man rekrutterer til. Han mener dette er lettere på lavere nivå, men legger derimot til at:

«Man er nok flinkere til å sørge for at det blir gode begrunnelser for å få unntak fra offentlighet for en attraktiv kandidat, enn en kandidat som ikke er aktuell i det hele tatt.»

Informanten nyanserer uttalelsen underveis. Det informant uttaler om å «sørge for gode begrunnelser» bekrefter en praksis hvor de beste kandidatene i samråd med oppdragsgiver og rekrutteringsselskap finner en måte å omgå intensjonen i regelverket på slik at de kan søke stillingen. Informantens poeng er at det ikke er noe vits å ha mange ukvalifiserte kandidater på en offentlig søkerliste, og man imøtekommer derfor kandidatenes dilemma med en deliberativ prosess fordi søkerne står overfor en vanskelig avveining mellom å søke på en stilling og få den, eller bli veid og funnet for lett i offentlighetens søkelys.

Det underbygger at de som anses som de mest attraktive kandidatene ivaretas på en annen måte enn kandidatene som ikke vurderes som aktuelle, fordi man frykter for at de skal trekke

seg fra prosessen dersom de må offentliggjøre sitt kandidatur. Realistisk sett så vil kandidatene til en topplederstilling sjeldent stille helt likt. Dette skyldes at man har god profesjonell kjennskap til hverandre fra før av, og fordi det er et begrenset sett med kvalifiserte kandidater til særlig høye stillinger.

5.1.3. Nivå på stillingen

Det er mye som tyder på at nivået på stillingen har betydning for om kandidater søker på topplederstillinger. Som beskrevet i informantutvalget i metoden er det stor ulikhet i hvilket nivå stillingene informantene til daglig arbeider med. To av informantene jobber utelukkende med stillinger på toppledernivå, og det fremkommer at de anser søkerlistene som mindre problematisk for prosessen. Dette skyldes trolig en blanding av flere ting; at det er såpass få kandidater som reelt sett er kvalifiserte og har erfaringen som kreves til disse stillingene, og at disse kandidatene kontaktes gjennom et grundig søksarbeid i forkant av søknadsfristen. Det medfører at desto høyere nivå stillingen ligger på, jo mer arbeid kreves det i deliberasjonsprosessen i forkant for å motivere disse kandidatene til å søke. Dette krever at man tilpasser prosessen. Jeg ser nærmere på dette i forskningsspørsmål 2.

At søkerlistene anses som mindre problematiske skyldes også det faktum at kandidatene vet hva som omfatter en offentlig rekrutteringsprosess. Det pekes på at kandidatene er kjent med hva som kvalifiserer til å unntas fra den offentlige søkerlisten, og i tillegg er en høy andel av kandidatene ledere i komplekse stillinger hvor det er gjeldende årsaker til at de bør få unntak. Informantene forklarer at i rekrutteringsprosesser for topplederstillinger på særlig høyt nivå så er alle parter i prosessen samstemte om hvordan en prosess skal tilpasses for å ivareta og minimere den personlige kostnaden som tilløper kandidaten. Konsekvensen av dette er at man omgår intensjonen i lovbestemmelsen om en fullstendig transparent søkerliste, som gjenspeiler prosessen i sin helhet.

Funnene tyder dermed på at det kan være stor forskjell på hvor reelle søkerlistene er, avhengig av hvilket nivå stillingen ligger på. Paradoksalt nok er det mye som tyder på at offentlige søkerlister heller fungerer etter sin intensjon på stillinger som ligger under ledernivå. Graden av reell transparens synes dermed å øke, jo lavere nivå stillingen er på. Et interessant spørsmål er hvilke funn som ville fremkommet av forskning som sammenligner offentlige søkerlisters betydning på toppledernivå med stillinger som rådgiver, saksbehandler,

sykepleier eller lignende. På lavere stillinger er det etter alt overmål mindre offentlig interesse, og dermed færre som vil søke innsyn.

5.1.4. Oppsummering av funn fra forskningsspørsmål 1

I hvilken grad har offentlig søkerliste betydning for om kandidater søker på topplederjobb?

- Ved en offentlig rekrutteringsprosess er det et tydelig behov for tilstrekkelig tid til å gjennomføre et betydelig søksarbeid for å mobilisere kvalifiserte kandidater til å søke, og behov for bearbeidelse av kandidatene.
- Det er i stor grad enighet hos informantene om at den offentlige søkerlisten har betydning for om kandidater søker på en topplederjobb. Søkerlisten er trolig ikke forhindrede for at kandidater viser interesse og drøfter et eventuelt kandidatur med rekruttererne, men den kan stå i veien for om de ønsker å søke stillingen eller ei.
- Det er mye som tyder på at offentlige søkerlister medfører en tilpassing av prosessen som sørger for at de mest attraktive kandidatene får flere fordeler enn de kandidatene som ikke er aktuelle. Det er likevel lite som tyder på at kameraderi eller utilbørlige hensyn tas i rekrutteringsprosessene, og at informantene er opptatt av å få et best mulig kvalitativt kandidattilfang.
- Søkerlistene anses som mindre problematiske jo høyere nivå stillingen ligger på, dette skyldes trolig at kandidatene er mer kjent med, eller bevisste på, hva som omfatter en offentlig rekrutteringsprosess på topplederstillinger.

5.2. Forskningsspørsmål 2: Hvordan håndterer rekrutteringsselskaper offentlighetslovens krav til å ha transparente søkerlister når de skal finne de best kvalifiserte kandidatene til topplederstillinger i offentlig sektor?

I dette underkapittelet vil jeg belyse hvilke strategier som tas i bruk for å attrahere kvalifiserte kandidater til en offentlig rekrutteringsprosess på høyt ledernivå. Også dette kapittelet er delt inn i meningsbærende tema fra intervjuene av informantene. Disse er *tilpassing av rekrutteringsprosessen*, men jeg vil også gå inn på *juridiske tolkninger og skjønnsvurderinger*.

5.2.1. Tilpassing av rekrutteringsprosessen

Innledningsvis i oppgaven henviste jeg til Oxford Researchs evalueringsrapport av offentlighetsloven (2006), hvor det var funnet eksempler på at det offentlige benyttet rekrutteringsselskaper for å omgå intensjonen i lovbestemmelsen om offentlig søkerliste. Informantene bekreftet at slike strategier finner sted, men flere hadde innsigelser til det som i rapporten kalles omgåelsesstrategier. Informant 1 oppga at hun var uenig i at det er en omgåelse, da hun anså det som en helt nødvendig tilpassing for å sikre at man får den prosessen man må ha for å få et best mulig kvalitativt resultat. Hun mente at offentlige søkerlister begrenser tilfanget av gode kandidater. Informant 2 erkjente at det var en uthuling av intensjonen av lovbestemmelsen, men oppga at man ser seg nødt til å gjøre det fordi man har et sterkt ønske om å få den best kvalifiserte kandidaten. Informant 3 pekte på at det er lettere for en offentlig instans å ha fortrolig og uforpliktende kontakt med kandidater gjennom et rekrutteringsselskap, enn dersom de måtte gjøre det selv. Han forklarte at bordet fanger litt mer når man som offentlig myndighet, særlig innledningsvis, skal møte og ha dialog med kandidater direkte. Dermed fungerer rekrutteringsselskapet ifølge informanten litt som en «*speider i terrenget*» for å få gjennomført en del avklaringer før prosessen formaliseres.

Dette bekreftes av informant 1, som påpeker at «*man kan ikke sitte som direktør i en stor offentlig virksomhet som eksempelvis [NAV] eller [et departement], og ringe til folk og spørre om de kunne tenke seg å være kandidat*».

Hun påpeker videre at rekrutteringsselskapet som en ekstern rådgiver også kan håndtere interne kandidater på lik linje som eksterne, slik at man får en mest mulig fair behandling av kandidatene, og at prosessen oppleves som god for alle parter.

Informant 4 påpekte imidlertid at loven gjelder like mye for et privat rekrutteringsselskap, som for oppdragsgiveren, og at rekrutteringsselskapet således ikke ble benyttet med formål å uthule lovbestemmelsen. Dette støttes av informant 5 som oppgir at rekrutteringsselskapene verken har andre verktøy eller muligheter for å uthule lovbestemmelsen i rekrutteringsprosessen enn det oppdragsgiveren selv har. Han påpekte videre at det rekrutteringsselskapene derimot hadde, var *tid* til å gjennomføre en rekrutteringsprosess. Tid kan imidlertid sees som en faktor i det å kunne uthule lovbestemmelsen, i og med at informantene har påpekt at mobiliseringsprosessen av kandidater er tidkrevende. En antakelse

kan da være at kandidattilfanget trolig ville vært tynnere, dersom oppdragsgiverne skulle gjennomført prosessen på egen hånd, fordi ressursene i stor grad allerede er presset i offentlig sektor.

Jeg ba informantene utdype hvordan slike omgøelser fungerte i praksis. Informantene illustrerte i hovedsak bruk av de samme strategiene for å tilpasse prosessene slik at de etter informantenes mening ble kvalitativt bedre. Dette kunne innebære blant annet å *sette en ekstra lang søknadsfrist* eller *forlenge søknadsfristen*, ved å *kjøre parallelle prosesser*, samt *åpne for å ta imot søkere etter frist*.

5.2.1.1. Sette lang søknadsfrist, eller forlenge fristen

Informantene oppgir at en av de mest normale praksisene er å sette en lang søknadsfrist, slik at man får anledning til å mobilisere og bearbeide kandidater. I praksis innebærer dette at mye av forarbeidet er gjennomført ved at man har det ønskede kandidattilfanget før søknadsfristen er utløpt, men det betyr også at kandidatene i stor grad har fått tilstrekkelig tid til å ha en deliberativ prosess med rekruttererne for å diskutere og reflektere over hvorvidt de ønsker å delta i prosessen. Den deliberative prosessen er i stor grad henvist til i forskningsspørsmål 1.

Dersom oppdragsgiver og rekrutteringsselskapet opplever at man ikke har et tilstrekkelig tilfang av kvalifiserte kandidater, kan det være aktuelt å forlenge fristen når den nærmer seg. Informant 5 forklarer at denne praksisen viser seg ved at man eksempelvis forlenger søknadsfristen med ytterligere 14 dager, slik at man i mellomtiden kan prosessere søkere og kandidater nærmere målstreken. Informanten viser da til at kandidatene som så langt ikke har søkt formelt får rom til å ta den interne deliberasjonsprosessen, uten risiko for å stå på den offentlige søkerlisten. Oppdragsgiver og rekrutteringsselskapet vil da få tilstrekkelig tid til å be om juridiske vurderinger på de konfidensielle søkerne. Man vil dermed kunne gi et signal til de som ikke vil nå opp om dette, slik at de har mulighet til å trekke seg fra søkerlisten. En slik tilpassing av prosessen medfører ifølge informanten da at man ender opp med en mer reell søkerliste.

Informant 4 forklarer det slik:

«Nesten uten unntak sier oppdragsgiver at de ønsker å benytte seg av arbeidsgivers rett til å akseptere søkere etter fristens utløp. Og det er jo et viktig poeng i forhold til offentlige søkelister [...] En offentlig søkeliste er veldig sjelden reell. [...]»

I samsvar med det som fremkom i forskningsspørsmål 1 illustrerer dette samstemthet hos informantene om at det er utbredt praksis å *ta imot søknader etter frist* for å sikre at eventuelle etternølere blir med i prosessen.

Informant 4 utdyper:

«[...] La oss si at vi har fire search-kandidater som fortsatt gjenstår, som ikke står på søkelisten, som blir behandlet som en reell kandidat. Og hvis valget faller på en av de search-kandidatene, etter at man da har gjort det nødvendige med evaluering av kandidatene og presentasjon for kunder osv, så skriver den personen en søknad og kommer inn som en søker etter fristens utløp. Så det er faktisk den vanlige måten å gjøre det på. Det er den mest vanlige.»

Dette illustrerer at rekruttererne opererer i et landskap hvor de er nødt til å ta hensyn til motstridende krav og forventinger i omgivelsene.

Informant 5 underbygger utsagnet over:

«Der oppdragsgiver er veldig redd for å få kritikk for å akseptere søkere etter fristens utløp, så settes det en veldig lang søknadsfrist. Da vet vi at når det kommer ei offentlig søkeliste er valget allerede er tatt. Så noen har hvisket kandidaten i øret at du får jobben, og da står vedkommende på søkelisten.»

Mye tyder altså på at oppdragsgiver og rekrutteringsselskapene gjør det de anser som nødvendig for å få de aller beste kandidatene. Og at kandidatene gjør det de anser som nødvendig for å delta i en offentlig rekrutteringsprosess, uten å måtte ta kostnaden ved offentliggjøringen. Som illustrert i forskningsspørsmål 1 er det samstemthet om at de kandidatene som kan loven, vet hvilke begrunnelser som skal gis for å få unntak. Det er dessuten utfordrende for både oppdragsgiver og rekrutteringsselskapet å etterprøve hvorvidt begrunnelsen er reell. Å kontakte nåværende arbeidsgiver for å få begrunnelsen bekreftet vil

sannsynligvis anses som illojalt ovenfor kandidaten, noe som kan være et relasjonelt dilemma fordi en skal balansere aktørenes forventinger og lovverket.

5.2.1.2. Kjøre parallelle prosesser

Informantene viser til at dette innebærer at man kjører den reelle prosessen før søknadsfristens utløp. Det medfører eksempelvis at man gjennomfører uforpliktende sonderingssamtaler og avklaringer med kandidatene, og at man langt på vei vil kunne gjøre store deler av utvelgelsesprosessen før det formaliseres ved utarbeidelsen av den offentlige søkerlisten. I realiteten flytter man da en større del av søknadsbehandlingen og vurderingene til før frist, og man risikerer å skyve den offentlige søknadsbehandlingen inn i en sone som er mer skjønnsmessig, og som ikke blir en del av innsynsreglementet.

Informant 1 oppgir at det er svært vanskelig å finne de direkte positive effektene av offentlige søkerlister. Hun forklarer dette slik:

«Man ser en bitteliten flik av en lang prosess, som er startet lenge før, og som avsluttes lenge etterpå. Det gir ikke noe grunnlag for å vurdere om de demokratiske hensynene er ivarettatt gjennom å se en [offentlig søker] liste.».

Både informant 3 og 5 bekrefter dette. Informant 3 påpeker at de offentlige søkerlistene i stor grad medfører en utfordring for prosessen, og at den derfor har konsekvenser for hvordan man legger til rette. Han oppgir at graden av tilpassinger avhenger av om oppdragsgiver praktiserer offentlighetslovens bestemmelser fullt ut, altså hvorvidt den offentlige virksomheten som rekrutterer er restriktiv på å gi unntak fra søkerlisten. Dersom oppdragsgiver praktiserer offentlighetslovens bestemmelser fullt ut, vil dette ha konsekvenser i form av at man i stor grad må ha «kommet frem til en realitetsvurdering» før man nærmer seg den oppgitte søknadsfristen. Informanten utdyper at det å komme frem til en realitetsvurdering innebærer at man langt på vei vil kunne gi et hint til bestemte kandidater om hvor de ligger an i prosessen. Informanten understreker at dette etter hans erfaring gjør seg spesielt gjeldende ved stillinger på nasjonalt toppledernivå. Men også her vil rekruttererens skjønnsvurderinger også gjøre seg gjeldende.

Tidligere kommunalminister Magnild Meltveits utsagn om at loven legger til rette for offentlighet (Se s. 13), men at det er opp til det offentlige å «skape en god utvikling» (Norsk Presseforbund, 2009), gjenspeiler at lovbestemmelsen i stor grad kan oppfattes som åpen for

skjønnsmessig tolkning. Forvaltningen står ovenfor en avveining mellom å sikre seg de beste kandidatene, eller imøtekomme en lovbestemmelse som oppleves som at ikke fungerer etter intensjonen. Informantene ble spurt om de la merke til regelendringen, og hva den eventuelt betydde for rekrutteringen av ledere til offentlige stillinger. Alle informantene, foruten informant 2, oppgir at de la merke til regelendringen. Informant 2 forteller at hun på det tidspunktet ikke hadde ervervet erfaring med overgangen til meroffentlighet. Det er samstemthet hos informantene som la merke til lovendringen om meroffentlighet, om at den i stor grad medførte ytterligere tilpassinger av prosessen for å få det beste kandidattilfanget.

Utsagnet til informant 1 illustrerer denne samstemtheten:

«Det [regelendringen] betydde var at det ble enda mer jobbing i samarbeid med oppdragsgiver for å legge til rette sånn at de kandidater som ønsker å gå inn i prosessen og bli vurdert, fikk mulighet til det uten å bli offentliggjort. Det betydde jo at man ofte rigget prosessen, slik at man hadde en forberedende prosess, før en stilling ble lyst ut eller kunngjort.»

Utsaget over henviser i stor grad til de tilpasningene som er utdypet i del 5.2.1., for eksempel at det blir gjennomført en innledende og uformell prat med potensielle kandidater før søknadsfristen. Det bekrefter hypotesen om at søkerlisten i liten grad gjenspeiler den reelle prosessen og kandidattilfanget, og at det ikke gir tilstrekkelig grunnlag for å utøve demokratisk kontroll av de offentlige rekrutteringene når den viser en så liten del av prosessen.

5.2.1.3. Åpne for å ta imot søkere etter frist

Dersom det av ulike årsaker ikke vurderes som aktuelt å forlenge søknadsfristen, har man anledning til å åpne for å ta imot søknader etter søknadsfrist. Dette er en praksis som er kritisert, men som er i tråd med regelverket så lenge man tar imot og realitetsbehandler alle søknader som kommer inn etter frist. En søkerliste skal etter Sivilombudsmannens presisering likevel utarbeides etter fristen, og søkere som kommer inn etter skal føres opp på søkerlisten. Informantene oppgir imidlertid at denne praksisen medfører at kandidater som ikke formelt har bekreftet sitt kandidatur, i praksis får anledning til å vurderes for stillingen uten risiko for å stå på den offentlige søkerlisten før vedkommende har fått klare signaler på at hun har gode muligheter for å bli en kandidat, eller i praksis er lovet stillingen.

Informant 4 uttaler følgende:

«Men det hender jo av og til at jeg jobber så mye med kandidater for å få de til å ville være interessert. Altså at jeg mottar ofte søknader etter fristen. For de få som kan være aktuelle, får jeg jo ikke til å være interessert før lenge etter fristen, ofte.»

Å åpne for å ta imot søkere etter frist er dermed en måte å sikre at man får attraktive kandidater som nøler med å søke med i prosessen. Som informanten påpeker melder kandidatene gjerne interesse først etter søknadsfristens utløp, og den offentlige søkerlisten er utarbeidet. Dette kan tolkes som at kandidatene som kjenner lovverket og vet hvordan prosessene fungerer, benytter seg av dette mulighetsrommet for å forbli konfidensielle. Praksisen om å ta imot søknader etter frist, er eksempelvis kritisert i forbindelse med ansettelsen av oljefondssjef hos Norges Bank. Dette fordi kandidaten som ble ansatt ikke ble oppført på søkerlisten før like før vedtak i Hovedstyret, nesten en måned senere. Dette er et eksempel som illustrerer Norges Banks skjønnsmessige vurdering av lovbestemmelsen. Norges Bank oppga at de står fritt til å ta imot og behandle søknader som kommer inn etter søknadsfristens utløp. De oppgir videre «Det følger ikke av offentligloven noe utvidet krav om publisering av oppdaterte søkerlister. Men Norges Bank erkjenner at det kunne ligge en forventning om at dette blir gjort, all den tid Norges Bank først valgte å publisere en offentlig søkerliste til en stilling det var knyttet stor offentlig interesse til.» (Norges Bank, 2020). Dette illustrerer også at loven er åpen for tolkningsspørsmål og at slik loven er i dag gir den rom for skjønnsmessige vurderinger som kan gå i favør av kandidater, uavhengig av om de er kvalifiserte eller ei.

Søknadsfristen kan dermed se ut til å fungere som et slags veiskille, - når søknadsfristen utløper inntre den mer formelle delen av prosessen, selv om det langt på vei er gjennomført vurderinger allerede før søknadsfrist. Disse forholdene betyr at de juridiske vurderingene som gjøres er sentrale for hvorvidt kandidater velger å søke på en topplederstilling i det offentlige, og at skjønnsvurderingene som skal tas vil kunne påvirkes av hvor attraktive kandidatene er. At lovbestemmelsen er basert på tolkning kan antas å være krevende for oppdragsgiver og rekrutteringsselskapene. Det er ulik praksis på hvem som gjør de juridiske vurderingene ved søknad om konfidensialitet. Eksempelvis oppgir informant 2 at det i anbudskonkurransene ofte presiseres av oppdragsgiver at rekrutteringsselskapene i stor grad må gjøre vurderingene om unntak som en del av oppdraget. Informanten sier at det ikke er formelt korrekt å «outsourc» dette elementet til rekrutteringsselskapene, men at det praktiseres. Det de da gjør

er å samle vurderingene til alle de konfidensielle søkerne, og gi innspill til den offentlige virksomheten om hvilke de mener bør unntas offentligheten. Det er stor samstemthet hos informantene om at de juridiske vurderingene må gjøres i samråd med virksomheten som ansetter, og at det ved stillinger med særlig offentlig interesse gjerne må benyttes jurister som kan bistå med eller beslutte om vurderingene er tilstrekkelige for unntak fra offentlighet.

Informantene understreker at praksisen med å tilpasse prosessene slik at de i realiteten omgår intensjonen i loven, ikke er noe de kan gjøre på egen hånd. Det er oppdragsgiver som beslutter hvem som får unntak. Som informant 5 påpeker:

«Det er [oppdragsgivere] som har som hovedregel at de som ber om unntak fra offentlighet, får det. Helt uavhengig av begrunnelser.»

Det er også ulik praksis når det kommer til prosessen med å utarbeide og sende ut den ferdige søkerlisten, og dette bunner i hva oppdragsgiveren selv ønsker. Det vil da avhenge av hvorvidt man benytter kundens søkeportal, eller rekrutteringsselskapets. Hos en del av de offentlige virksomhetene utarbeides den offentlige søkerlisten automatisk dersom deres portal benyttes. Det er imidlertid mest vanlig at søkerlisten sendes ut av oppdragsgiver.

5.2.2. Oppsummering av funn fra forskningsspørsmål 2

Hvordan håndterer rekrutteringsselskaper offentlighetslovens krav til offentlige søkerlister når de skal finne kandidater til topplederstillinger i offentlig sektor?

- Informantene bekrefter at strategier for å omgå intensjonen i lovbestemmelsen finner sted, men oppgir at det er en helt nødvendig tilpassing fordi offentlige søkerlister begrenser tilfanget av gode kandidater.
- Disse strategiene kan innebære blant annet å sette en ekstra lang søknadsfrist eller forlenge søknadsfristen, kjøre parallelle prosesser, samt åpne for å ta imot søkere etter frist.

5.3. Forskningsspørsmål 3: Hvordan påvirker offentlighetslovens krav om offentlig søkerliste rekruttering av kandidater til topplederstillinger i offentlig sektor?

I forskningsspørsmål 2 har jeg belyst utbredelsen av tilpasninger av rekrutteringsprosessen i offentlig sektor. I dette underkapittelet vil jeg svare ut den komparative delen av forskningsstudien, og belyse hva offentlighetslovens krav om søkerlister har å si for en offentlig prosess sammenlignet med en privat prosess. Noen av de meningsbærende temaene fra intervjuene av informantene vil i stor grad være utdypet gjennom analysen av de tidligere forskningsspørsmålene. Dette underkapitlet berører derfor empirisk datakilde nr. 1:

Komparative søkertall, som er beskrevet i metodekapitlet, hvor jeg ba informantene om å kommentere tallene. I tillegg vil jeg gå inn på de ulike aspektene ved rekrutteringsprosessen i det offentlige, som skiller seg fra privat sektor. Disse er *formkrav til prosessen, ressursbruk, kommunikasjon med kandidatene, media og den offentlige samfunnsdebatten, samt hvilke konsekvenser som kan oppstå som følge av tilpassinger av prosessen.*

5.3.1. Komparative perspektiver på rekrutteringsprosessene

Innledningsvis i intervjuet ble informantene spurt om å fortelle hvilken stillingstype og sektor de anså det som lettest å rekruttere til. De gav innledningsvis ulike svar på dette. Informant 3 og 6 oppgir at det er enklere å rekruttere til privat sektor, enn til offentlig sektor. Informant 5 likestiller de to sektorene, og oppgir at det på generell basis ikke er vanskeligere til den ene eller den andre sektoren. Det er stor forskjell i erfaringsbakgrunnen hos informantene, og de snakker ut fra sine erfaringer. Informant 3, 4, 5 oppgir å ha lite erfaring fra topplederstillinger i kommunal sektor, informant 4 og 5 oppgir også at de har lite erfaring med nivåene under topplederstillinger. Informant 1 forteller at det er vanskelig å gi et bastant svar på hvilken stillingstype og sektor det er lettest å rekruttere til, og oppgir at dette berører andre variabler enn kun den offentlige søkerlisten. Informanten trekker frem at betingelser og lønn, lokasjon til virksomheten og arbeidssted for stillingen, samt hvor sterk merkevare virksomheten har, synes å bli vektlagt i stor grad hos kandidatene når de søker ny jobb. Informant 3 bekrefter dette, men forklarer at for å lede offentlige virksomheter på toppledernivå kreves en spesiell kompetanse, både utdannings-, og erfaringsmessig. Han utdyper dette med at topplederstillinger i det offentlige, ofte stiller krav til utdanning og en viss erfaring fra offentlig sektor som ikke alle toppledere i privat sektor kan svare ut på, og som dermed, til tross for at de er svært attraktive kandidater, diskvalifiserer de fra stillingen. Dette kan også

tenkes å være indikatorer for at det er færre søkere til offentlig sektor, og være til hinder for kompetanseoverføringen fra privat til offentlig sektor. Informant 6 påpekte at dersom stillingen var på et visst nivå både i det offentlige og private, så vekket dette gjerne mer interesse for stillingen, enn det det ville være på lavere nivå. Eksempelvis gjennom flere søkere, eller interesserte kandidater som tar kontakt for å høre mer om stillingen. Informant 1 oppgir imidlertid at hun opplever at det er litt lavere terskel for kandidatene å søke stillinger til det private, og at dette bidrar til å forenkle rekrutteringsprosessen noe til privat sektor, kontra til offentlig sektor. At det er lavere terskel kan blant annet komme som følge av at kandidaten opplever at det medfører mindre risiko for å søke seg til det private, fordi det ikke eksisterer samme formalistiske søknadsprosesser som det stilles krav om i offentlig sektor hvor det opereres med søknadsfrister og konkrete steg som må følges i prosessen. I det private eksisterer det heller ikke noen offentliggjøring av kandidaturene, i tillegg til at det er mye som tyder på at det kan oppleves som mer uforpliktende og mindre arbeidsomt (mindre usikkerhet/skummelt) for kandidatene å involvere seg i en privat prosess. Dette sammenlignet med en offentlig prosess. Dette dras også frem av informant 5 som tydeliggjør at det er klart at dersom det er snakk om topplederstillinger, vil det i stor grad innebære aktivt søk etter kandidater og grundig rekrutteringsarbeid, sammenlignet med en annonsert prosess hvor man ikke aktivt søker etter attraktive kandidater. Jo flere søkere, jo lettere er det å rekruttere. To av informantene har særskilt erfaring fra rekruttering av de tyngste topplederstillingene i Norge. Det er en klar forskjell på disse informantenes erfaring, sammenlignet med de andre kandidatene. Informantene som har erfaring fra rekruttering av topplederposisjonene i distriktet, eller de mindre byene, vil naturligvis ha en annen interesse for stillingen.

Informantene ble bedt om å kommentere tallene fra den empiriske datakilden i tabellen under, som viser at flere søker på lederstillinger i det private enn i det offentlige, og at flere trekker seg fra lederstillinger i offentlig sektor i forhold til privat sektor.

Tabell 3: Empirisk datakilde nr. 1: Komparative søkertall hentet fra prosjektdatabasen til Visindi AS, tallene gjelder for 2014 - 2018.

	Lederstillinger i offentlig sektor	Lederstillinger i privat sektor
Antall søknader per stilling (gjennomsnitt)	21.9375	28.125
Antall trukket (gjennomsnitt)	6.833333333	2.125
Antall stillinger (n)	48	48

Informantene ble da også spurt om de kunne tenke seg noen andre årsaker til dette enn den offentlige søkerlisten. Alle informantene trakk da paralleller til offentlige søkerlister som en årsak til at trukket-prosenten var såpass høy. Fire av informantene oppga ingen andre faktorer som kunne virke inn på tallene enn de offentlige søkerlistene, mens to av informantene nyanserte dette.

Informant 6 mente at det reelle antallet som er trukket fra prosessen egentlig er større enn tabellen viser. Han forklarte at hans erfaring er at mange kandidater har «trukket seg» fra prosessen før frist, og derfor aldri kunne anses som søker. Disse kandidatene har dermed hatt en intern deliberasjonsprosess med oppdragsgiver og rekrutteringsselskap, og forsto at de ikke vil nå frem til målstreken. Informant 1 oppga på sin side at ikke kunne se noen annen forklaring enn at kandidatene ikke ønsker å stå på den offentlige søkerlisten. Hun oppga at hun har opplevd at kandidater som har fått avslag på konfidensialitet heller velger å trekke sin søknad dersom de ikke får unntak fra søkerlisten.

Informant 2 påpekte at tallene stemmer med magefølelsen hun har, og at det reflekterer at terskelen nok er litt høyere for å søke. Hun mener dette er på grunn av at kandidatene opplever offentliggjøringen som krevende. Hun nyanserer imidlertid uttalelsen med at det trolig også har noe å gjøre med holdningene som eksisterer til offentlig sektor. Dette er holdninger hun beskriver som utdaterte, da det etter hennes syn er slik at mange av de mest spennende lederutfordringene ligger til offentlig sektor. Hun påpeker også at det er lite kunnskap generelt om den reelle endringshastigheten som er i offentlig sektor, men at man er avhengig av en «re-branding» for at folk skal innse dette. Informanten trekker avslutningsvis inn at hun mener offentlig sektor har en omdømmeutfordring etter NAV-skandalen, og at det trolig også har affekt for hvor attraktivt det er å søke på offentlige stillinger. Videre oppgir informant 2 at etter hennes erfaring er trukket-prosenten lavere for topplederstillinger på kommunalt nivå. Hun tror dette har sitt grunnlag i færre innsynsbegjæringer på kommunale stillinger. Denne uttalelsen sammenfaller med uttalelsene

til informantene med erfaring fra topplederrekruttering på nasjonalt nivå, og bekrefter en mistanke om at kandidatene trolig i større grad anser risikoen for å søke topplederstillinger som lavere dersom det er snakk om stillinger på et «lavere nivå».

Informant 5 oppga at han trodde det var flere som trekker seg fra offentlige prosesser enn det tallene viser. Dette begrunnet han med at det er flere på lederstillinger som sjekker ut sitt kandidatur før de søker, og at dette var på grunn av kravet om offentliggjøring. Han påpeker at på dersom man kun hadde fokusert på data fra de aller tyngste nasjonale topplederstillingene, så ville en finne en mye større andel av søkere som trekker seg. Dette fordi de i større grad forhåndsvurderes, og det har en høyere kostnad for disse kandidatene å stå på den offentlige søkerlisten.

At færre søker på offentlige lederstillinger i offentlige rekrutteringsprosesser kan skyldes at kostnaden med å involvere seg i en offentlig rekrutteringsprosess er større i det offentlige. Det kan henge sammen med den offentlige søkerlisten, at søknadsprosessen ofte er mer formalisert enn den vil være i det private, og dermed er en mer ressurskrevende prosess å involvere seg i enn i en privat prosess. I private rekrutteringsprosesser vil det eksempelvis være større muligheter for å «melde seg på» prosessen uten å levere inn en formell søknad, som tilkjenner at vedkommende vurderer nye muligheter. Samtidig kan det være et utslag av at utlysningstekstene i privat sektor gjerne er «rundere» og har færre formalkrav, og at de dermed tiltrekker flere søkere. Disse søkerne risikerer lite ved å søke private stillinger, sammenlignet med offentlige stillinger.

At så mange flere trekker søknadene sine i offentlige rekrutteringsprosesser kontra private, kan også skyldes frykt for å stå på den offentlige søkerlisten fordi kandidatene underveis i prosessen kan få informasjon om at de ikke treffer de fastsatte kvalifikasjonene. Det å stå på en offentlig søkerliste, og bli vurdert som ukvalifisert blir for vanskelig. Dette kan også medføre en ytterligere belastning for såkalte «serie-søkere» som tydelig signaliserer at de ønsker seg ny jobb, men som strever med å nå opp. Det kan også tenkes at oppdragsgiver og rekrutteringsselskapene i større grad gir signaler dersom kandidaten ikke kommer til å nå opp, og at dette fører til at søknaden trekkes.

Samtidig er det trolig mer som skiller privat versus offentlig sektor i dataene. For å kunne gjøre en direkte sammenligning av disse tallene er man avhengig av å kunne si at den eneste variasjonen som eksisterer er om arbeidsgiveren er offentlig eller privat. Det er ut fra disse

dataene ikke tatt hensyn til faktorer som lønn, pensjon, stillingssikkerhet, arbeidstimer, forutsigbarhet med mer, som også er av betydning for valg av arbeidsgiver.)

Uttalelsene til informantene underbygger at kandidatene i stor grad forhåndsvurderes, og at dersom de får beskjed om at de ikke blir kalt inn til intervju før søknadsfristen, så gis de et insentiv til å trekke seg, ved at de slipper offentliggjøring. De to informantene som jobber med topplederstillinger av særlig interesse på nasjonalt nivå støtter opp under dette, og oppgir at tallene ikke helt gjenspeiler deres erfaringer. Informant 3 oppgir at på topplederstillingene de arbeider med er det sjeldent flere enn ti søkere, og at disse søkerne i liten grad treffer kvalifikasjonskravene.

Dette bekreftes av informant 4, som også oppgir at topplederstillinger i det private svært sjeldent lyses ut hos dem, fordi hun tar kontakt med de hun anser som aktuelle:

«Vi er jo et selskap som rekrutterer toppledere, så vi bruker databasen vår og inviterer folk til å søke. Jeg tenker jo at om man sannsynligvis ikke blir invitert, så søker man ofte ikke.»

Både informant 3 og 4 påpeker at dette reflekterer at stillinger på lavere nivå, som kommunale stillinger, er omfattet av datainnsamlingen. Da de ikke jobber med topplederstillinger som ligger på dette nivået, vil ikke tallene reflektere deres erfaring. Informant 3 påpeker at lønn vil være utslagsgivende for mange av kandidatene når de vurderer hvorvidt de blir med til målstreken på en offentlig stilling. Dette kan tyde på at trukket-prosenten også reflekterer søkere som har fått signaler på at lønnsnivået ikke sammenfaller med deres forventninger. Det kan også være en følge av at de er deltakende i flere rekrutteringsprosesser, og har fått tilbud om en stilling gjennom en annen prosess.

Praksisen kan tyde på at jo høyere nivå stillingen er på, jo mer fritt praktiseres omgåelsene. Dette viser imidlertid en svakhet i undersøkelsen, fordi jeg ikke har intervjuet tilstrekkelig informanter som utelukkende rekrutterer på nasjonalt toppledernivå. Jeg kan dermed ikke konkludere hvorvidt søkerlistene har en effekt for om folk søker på disse stillingene eller ei. Trolig så har ikke søkerlisten så stor betydning fordi kandidatattraheringen i stor grad baserer seg på søksarbeid, og at de som er kvalifiserte og attraktive kandidater kontaktes direkte, og de forblir konfidensielle uansett. Men på lederstillinger generelt har det en effekt ved at man i større grad forhånds-prosederer kandidatene før søknadsfristen. Søkerlisten kan derfor sies å

ha betydning for om kandidatene søker, men at praksisen som er i dag gjør at den ikke har betydning.

Under vil jeg presentere de ulike faktorene som skiller de offentlige rekrutteringsprosessene fra de private.

5.3.2. Spesielle formkrav til prosessen

Informantene påpeker alle at det stilles egne krav til hvordan en prosess skal foregå i det offentlige sammenlignet med det private, og at dette har innvirkning på rekrutteringsprosessen. Eksempelvis oppgir informant 3 at det generelt er lettere å rekruttere til privat sektor, på grunn av at det ikke stilles samme formkrav til prosessen. Det siktes spesielt til at en offentlig rekrutteringsprosess er mer presset på tid sammenlignet med en privat prosess. Dette er trolig den viktigste medvirkende årsaken til at deler av prosessen gjennomføres før søknadsfristen, fordi man er nødt til å sikre tilstrekkelig tid til en deliberativ prosess med kandidater og oppdragsgiver. Informantene er samstemte på at de tilbyr fagkompetanse, og at de utfører det som for mange oppdragsgivere er en uhåndterlig og tidkrevende rekrutteringsprosess. Dette er en tjeneste som det offentlige kanskje ikke har tid eller ressurser til å gjennomføre selv. I en rekrutteringsprosess vil det uavhengig av om det benyttes rekrutteringsselskaper eller ei, være opp til oppdragsgiver hvem som kalles inn til intervju, eller hvem som kontaktes med en oppfordring om å søke. Informantene er tydelige på at de fungerer som en rådgiver i prosessen, og at de ikke har beslutningsmyndighet.

Utover tidsaspektet er det spesielle krav til utlysning av stillingen. Stillingene skal kunngjøres, og i kunngjøringen skal det stå at det vil bli laget en offentlig søkeliste, men at det er mulig å be om et unntak. Informantene peker på at til tross for at dette står i utlysningen må de minne kandidatene om dette, og hos noen kandidater blir det da en avveining på hvorvidt de ønsker å stå frem offentlig eller ikke.

Lønn og betingelser er dessuten en annen faktor som er annerledes i det offentlige. I privat sektor har man ikke de samme rammene for reguleringer og forhandlinger om lønn, og dette må derfor også sees som en viktig faktor for hvorfor en del av kandidatene faller fra prosessen. En av informantene påpekte også at holdningene til offentlig sektor affekterer hvorvidt en del kandidater anser det som attraktivt å jobbe i det offentlige. Foruten den

offentlige søkerlisten, lønn, og holdninger, oppga ingen av informantene at det var andre årsaker til at færre søker på offentlige topplederstillinger.

Informantene peker i stor grad på at foruten lønn og holdninger til offentlig sektor, er det frem til den satte søknadsfristen liten forskjell på offentlige og private rekrutteringsprosesser. Til tross for at formkravene i det offentlige er så tydelige, viser det seg i svarene til informantene at det ikke er noen problem å omgå den. Det er et paradoks, og en svakhet ved lovbestemmelsen.

5.3.4. Økt ressursbruk og eventuelle merkostnader for rekrutteringsprosessen

Flertallet av informantene trekker frem at lovbestemmelsen om offentlige søkerlister medfører merarbeid både for forvaltningen, kandidatene og rekrutteringsselskapet. De viser til at det eksempelvis skjer i form av mobilisering og bearbeiding av kandidater for å få de til å søke, og deretter kontakt med søkerne om begrunnelser for unntak fra søkerlisten, herunder veiledning på hva som vurderes som en tilstrekkelig begrunnelse, men også trygging av søkere eller kandidater som er bekymret for å havne på den offentlige søkerlisten. På spørsmål om hvilken betydning offentlig søkerlister har for rekrutteringsprosessen etter deres vurdering, oppgir informant 4:

«Jeg vet strengt tatt ikke om de har så stor betydning annet enn at det er mer arbeid for oss.»

Informant 1 støtter dette:

«[...] Jo større offentlig interesse en stilling har, jo strengere er kravene for å få unntak. Det gjør jo at man må dra i gang et stort apparat med spesialister på dette rettsområdet - gjerne i form av et advokatfirma, at man må innhente ekspertise. Også er det jo uansett en skjønnsmessig vurdering. Også er det jo sånn at til syvende og sist kan dette ankes.»

Med bakgrunn i svarene som er gitt i forskningsspørsmål 1 og 2, gjenspeiler dette at omgåelsesstrategier er så normalisert praksis for forvaltningen og rekrutteringsselskapene at det ikke anses som noe annet enn en hemsko for prosessen ved at det gjør den langt mer tidkrevende enn det behøver å være. Det viser også at uansett om man innhenter juridisk bistand, vil den skjønnsmessige vurderingen legges til grunn, og denne vurderingen kan virke å være påvirket av hvor attraktiv kandidaten er. Det illustrerer at det i såpass stor grad er en

normalisert del av arbeidsprosessen å tilpasse den i nødvendig grad, slik at man får det kandidattilfanget man ønsker.

Informant 1 henviste spesielt til at det er arbeidskrevende å innhente begrunnelser for søknad om konfidensiell behandling fra kandidatene, og forklarer at hun i mange tilfeller må ta kontakt med kandidater og gi beskjed om at begrunnelsene ikke er tilstrekkelige for å få unntak fra offentlighet. Videre forklarer hun at hun da ofte må veilede søkerne som lurer på hva de da kan gjøre for å fortsette prosessen. Dette kan oppleves som å «legge ord i munnen på kandidatene.», noe informantene oppgir at de er bevisste på å unngå. Den offentlige søkerlisten gjenspeiler ifølge informanten ikke prosessen.

Kravet til offentlighet gjør det trolig ikke mer krevende å rekruttere til stillinger i offentlig sektor enn privat sektor når en snakker om stillinger på et lavere nivå. Med det menes stillingstitler som eksempelvis rådgiver, saksbehandler, miljøterapeut, m.m. Det eneste som kan tenkes å gjøre arbeidsprosessen en smule mer krevende for rekruttererne og forvaltningen er effektivitetshensynet med arbeidet om å sette opp en offentlig søkerliste. Ikke like stor offentlig interesse til disse stillingene sammenlignet med toppleder/lederstillinger på C-level-nivå.

5.3.5. Kandidatkontakt

Som nevnt i forskningsspørsmål 1 oppgir flertallet av informantene at kontakten med kandidatene blir mye tettere som følge av kravet om offentliggjøring. Én av kandidatene peker på at dette kan ha en positiv innvirkning, ved at man opparbeider seg en tettere relasjon med kandidatene og får et bedre innblikk i hvordan de responderer på å stå i et slikt dilemma. Men som det er nevnt både i avsnittet over, samt i forskningsspørsmål 1, så går mye av den ekstra kontakten til å betrygge og bearbeide kandidatene til målstreken. Kanskje er det slik at offentliggjøringen dermed fører til at rekruttererne og oppdragsgiver får anledning til å bli bedre kjent med kandidatene på en annen måte, enn de får i en privat rekrutteringsprosess. Samtidig som kontakten kanskje blir mer formell som følge av dialogen rundt lovbestemmelsen, vil den muligens også bli mer fortrolig. Dette kan ha en påfølgende positiv effekt ved at de offentlige prosessene kanskje anses som mer ryddige, og at det gir en god arena for å bygge sterkere nettverk enn i en del andre situasjoner. Det kan derimot også hende at kun de mest attraktive kandidatene opplever å få ta del i en reell deliberasjonsprosess med

oppdragsgiver og rekrutteringsselskap, og at de kandidatene som ikke anses som attraktive kun opplever en «skinnprosess».

5.3.6. Forholdet til media og samfunnsdebatten

Flere av informantene kommer med uttalelser som gjenspeiler en utfordrende relasjon til mediehåndteringen som følger med de offentlige søkerlistene.

Informant 1 hadde de sterkeste meningene på dette teamet, da hun opplever at søkerlistene i stor grad blir bruk av media for flere leserklikk på sine artikler. Hun viser til et eksempel hvor en avis påklaget at et knippe kandidater som var gitt unntak fra søkerlisten. Klagesaken lå hos Sivilombudsmannen lenge, og i mellomtiden var det blitt offentlig kjent hvem som var tilsatt i stillingen. Avisen fikk ifølge informanten om lag en måned senere innsyn i personalia og bakgrunn på kandidatene som i utgangspunktet var unntatt søkerlisten, og avisen valgte å offentliggjøre kandidatene i avisen. Informanten hevder at:

«Den [offentlige søkerlisten] blir brukt som en en-spalter, - som en ren publisering i avisa, enten digitalt eller på papir. Og samtlige [medier] legger det bak betalingsmur. Og det skremmer meg nok litt. For vi er jo alle nysgjerrige. Dersom jeg ser at det er lyst ut en stilling i en virksomhet eller rolle som jeg kanskje er interessert i, eller et samfunnsområde som jeg synes er spennende eller noe sånn, så er jeg jo nysgjerrig på å finne ut hvem det blir. Men jeg synes ikke det skal gi meg rett til å se hvem som er i prosess.»

Dette gjenspeiler selve kjernedilemmaet ved problemstillingen. Dersom rekrutteringsprosessene i det offentlige tilpasses slik at intensjonen i lovbestemmelsene omgås, i en slik grad som det er vist til i denne masteroppgaven, så har søkerlisten liten reell verdi for å sikre transparens og åpenhet. I realiteten kan offentligheten hente lite ut av hvordan prosessen har forløpt seg, og hvorvidt det er tatt utilbørlige hensyn. Samtidig kan søkerlistene ha en viss verdi ved at man eksempelvis kan hente ut nyttig datamateriale som kan peke på samfunnsmessige utfordringer som diskriminering basert på kjønn, alder og etnisitet. Dette er likevel mulig å etterkomme selv om listene ikke skulle vært åpne. Eksempelvis kan man erstatte de nåværende listene med nettopp statistikk i stedet for navn. Der det er kritisert manglende kvinnelige søkere på offentlige lederstillinger vil dessuten den offentlige søkerlisten gi liten innsikt i om mangfolds perspektivet er ivaretatt dersom den omgås. Offentligheten har da ingen forutsetning for å vurdere hvorvidt kvinner har vært

deltakende i prosessen før søknadsfrist, eller om de vil komme inn som søker etter fristens utløp. I Norges Bank-prosessen var det først i redegjørelsen de ble nødt til å publisere at det kom frem hvor mange kvinner som var kontaktet og hvor man reelt sett kunne vurdert om det var tatt hensyn som var kritikkverdige. Realiteten er derfor slik at det offentlige trolig kan nyte mer transparens, jo lavere nivå stillingen ligger på.

Informant 1 hevdet videre at mediehandteringen av de offentlige søkerlistene var en medvirkende årsak til hvorvidt kandidater velger å søke på offentlige stillinger. Hun oppga: *«Det opplever jeg er en [håndtering] fra en aktør som gjør at folk tenker seg nøye om, på om de går inn i en prosess på nytt.»*

I etterkant av at søkerlisten til stillingen som oljefondssjef ble publisert, spekulerte mediehuset DN i hvem som var den eneste konfidensielle søkeren på listen, omtalt av DN som «mister X». De valgte å publisere fullt navn på den de trodde var den konfidensielle søkeren, etter å ha fått høre fra flere uavhengige kilder at vedkommende var søker i prosessen. Dette til tross for at Norges Bank avviste at dette var tilfelle, og vedkommende selv avsto fra å kommentere (Langved og Linderud, 2020, 27 februar). DN rettet den opprinnelige artikkelen med å tydeliggjøre at Norges Bank hadde avvist spekulasjonen, men skaden var for så vidt allerede skjedd i det DN valgte å publisere. Eksempelet fra prosessen i Norges Bank kan medføre at personer som ikke har vært i en rekrutteringsprosess blir mer usikre på å ta kontakt for å drøfte et mulig kandidatur, eller at det medfører økt grad av hemmelighet og omgørelser. Anerkjennelsen av at dette har en kostnad for kandidatene er for liten.

På spørsmål om innsyn i søkerlistene svarte tre av informantene bekreftende på at det var flere spørsmål om innsyn jo mer attraktiv, og desto høyere nivå, stillingen var. Informant 2 oppga at hun opplevde at det var forbausende få spørsmål om innsyn, og mente at ut fra hennes erfaring var det om lag i en av fem prosesser det ble etterspurt søkerlister. Hun påpekte at det var mindre forespørsler til kommunale stillinger, og at det var større grad av innsyn i statlige stillinger. Informant 5 bekreftet dette, og oppga at det på en del lavere stillinger var en del søkere som ba om den offentlige søkerlisten. Han trodde dette skyldes ren nysgjerrighet for å se hvem søkeren konkurrerte med, noe som han anså som forståelig. På høyere stillinger forklarte han videre at det var «forbausende få» som ba om innsyn. Informant 6 bekreftet også at det var større offentlig interesse av søkerlisten på

topplederstillinger, men påpekte at kandidatene gjerne ba om innsyn i den utvidede søkerlisten uavhengig av hvilket nivå stillingen omfattet. Dette omhandler dessuten retten til partsinnsyn. En må jo kunne anta at søkerne har vel så mye interesse av å se hvem de konkurrerer med på toppledernivå. At søkerne på topplederstillingene ikke ber om innsyn kan tyde på at det er en uuttalt forståelse for at man ikke ber om søkerlisten av hensyn til rekrutteringsselskapene eller den offentlige virksomheten man søker seg til. Det kan også hende man ikke ber om søkerlisten av frykt for å fremstå ukonvensjonell og som en «kontrollør.» - negativ oppfatning.

5.3.7. Konsekvenser – Sivilombudsmannen

Hvilke konsekvenser en eventuell klagesak hos Sivilombudsmannen har er forøvrig litt uklar, og kan virke å være basert på skjønnsvurderinger. I tilfeller hvor det er tale om klage på en ansettelse, risikerer den gjeldende enheten i all hovedsak en «ripe i lakken».

Sivilombudsmannen har eksempelvis konkludert med kritikk som, «ved fremtidige ansettelsesprosesser må [enheten] være bevisst på rammene som utlysningstekst setter for den videre ansettelsesprosessen.» (Sivilombudsmannen, 2020, 29. januar), og «ansettelsen er gjennomført, og den ansatte har ikke vært part i ombudsmannssaken.

Ombudsmannens uttalelse får derfor ingen konsekvenser for ansettelsen som er foretatt. X kommune bes likevel merke seg ombudsmannens synspunkter i saken til fremtidige ansettelser.» (Sivilombudsmannen, 2019, 11. september). Arbeidet med å skulle omgjøre en ansettelse ville dessuten trolig blitt utfordrende, og konsekvensene store, både for den som er nytilsatt, for enheten, for den som er forbigått, og for rekrutteringsselskapet som eventuelt er inne og bistår.

I saker som omhandler klage på tilbakehold av søkerlisten, eller det vurderes at søknadene om konfidensialitet ikke er reelle, er konsekvensene derimot større. I slike tilfeller risikerer søkere som er innvilget, eller lovt, konfidensialitet fra det offentlige at Sivilombudsmannen kan vedta å frigi søkerlisten likevel, med de konfidensielle søkerens navn offentliggjort (Fylkesmannen i Rogaland, 2010). Kandidater som opprinnelig ble oppført som konfidensielle kan dermed, som informant 1 uttalte tidligere i dette kapittelet, flere måneder i etterkant av en rekrutteringsprosess er gjennomført og avsluttet, ende opp med å bli oppført på en søkerliste som dermed publiseres i media.

På spørsmål om informantene hadde opplevd at en sak har gått til Sivilombudsmannen, svarte kun to av informantene bekreftende til dette. Begge oppga at det hadde bakgrunn i at det var gjennomført sonderingssamtaler med kandidater og søkere før søknadsfristens utløp.

Informant 3 uttaler følgende om konsekvenser ved å tilpasse prosessene:

«Også er det jo ikke noen sanksjoner som er ute og går for sånne ting, men [ingen offentlig virksomhet] liker å få smekk på fingrene for å ha prøvd å tilbakeholde informasjon. Så det har jo ført til, når du spør hvordan det har påvirket prosessen, at mye må avklares på en eller annen måte før listen er der.»

Dette underbygger at rekruttererne er innforstått med risikoen ved å i det hele tatt ha konfidensielle søkere på den offentlige søkerlisten med mindre begrunnelsene er bunnsolide, og taler for at omgørelser av intensjonen i lovbestemmelsen i praksis vil fortsette, så lenge det går på bekostning av det beste kandidattilfanget til offentlig sektor.

Informant 1 sier det slik:

«Hvis man er redd for kameraderi, og er redd for at folk skal rekruttere kompisene sine eller at det skal bli tatt utilbørlige hensyn, Ja, da hjelper det ikke å publisere en søkerliste. Det kameraderiet, det kan man få til selv om man har en offentlig søkerliste. [...] Man kan gi unntak fra offentlighet, og selv om man klager, så er det laaaang saksbehandlingstid hos Fylkesmannen på dette området, så man kan kjøre prosessen. [...] Skal de gjøre en fornyet vurdering av hvem som er best egnet? Og derfor tror jeg nok at det [verktøyet] man kan bruke - det er faktisk å ha en type ettergåelse av en prosess. Hvis det blir stilt spørsmålstegn ved om dette har vært riktig eller ikke.»

I offentlige rekrutteringsprosesser er det vanlig å utarbeide rapporter som beskriver prosessen, og som gjerne benyttes i tilsetningsrådet for ansettelsen. I denne rapporten fremkommer informasjon om antall kandidater, hvem de mest aktuelle er, og gjerne også opplysninger om kjønnsbalanse eller lignende. En slik rapport vil være godt egnet for internt å kunne vurdere hvorvidt en prosess er gjennomført på en god måte eller ikke. Men en slik rapport imøtekommer ikke hensynet til offentligheten for å kunne ettergå og sette seg inn i prosessene. Det vil være et behov for å offentliggjøre en slik rapport. Problemstillingen oppstår fordi kostnaden ved at en aktør viser en interesse for en stilling påfaller enkeltindividene som søker, mens mesteparten av godene ved offentliggjøring tilfaller

samfunnet forøvrig. Et alternativ kunne vært å endre kriteriet for navnet som offentliggjøres, slik at det er de som blir tatt kontakt med, og de som er interesserte i stillingen som offentliggjøres uten at det spesifiseres i hvilken grad de var reelle søkere. Dette vil gi delvis innblikk i bredden av prosessen og redusere kostnaden for enkeltaktørene ved å bli oppført på offentlig søkerliste. Det vil derimot ikke gi et godt grunnlag for offentligheten å vurdere hvem som var reelle søkere, men dette er heller ikke tilfelle med dagens system. En slik tenkt endring vil dermed gi en større grad av innsikt, men kan ikke løse den grunnleggende motsetningen mellom transparente søkerlister og kvalifikasjonsprinsippet.

5.3.8. Har dette økt det offentliges bruk av rekrutteringsselskaper?

Avslutningsvis ble informantene spurt om dagens praksis har økt bruken av rekrutteringsselskaper. To informanter var usikre på hvorvidt det hadde økt markedet, en unnlot å svare, og resterende tre informanter svarte bekreftende på at det trolig har økt markedet. De oppga imidlertid andre årsaker til at det hadde økt markedet, enn uthulinger av lovbestemmelsen. Informant 4 og 5 påpekte begge at selv om de handler på vegne av det offentlige, så gjelder loven like mye for rekrutteringsselskapene. Informant 1 og 3 mente at en årsak til at rekrutteringsselskapene i stor grad benyttes av det offentlige, er fordi de sitter med fagkompetanse, markedskompetanse og nettverk, de har tid og ressurser, og de kan legge til en rettferdig prosess for interne kandidater på lik linje med eksterne. Det sistnevnte trekkes frem som en utfordring for oppdragsgiver i rekrutteringsprosesser.

Informant 6 forklarer det slik:

«Jeg antar ja. For hvis alternativet er å lyse ut en stilling og kun stå igjen med de som er helt sikker på at de kommer til å søke, så får du en mye tynnere søkebunke.»

Dette er trolig flere årsaker til at det offentlige benytter rekrutteringsselskaper i rekrutteringsprosesser av toppledere i det offentlige. Men utsagnet over illustrerer også kjerneutfordringen. Offentliggjøring av kandidatur til topplederstillinger medfører en kostnad for den enkelte, som blir for stor. Realiteten er en tilpassing av prosessene som fører til søkerlister som ikke tilfører noe transparens til offentligheten.

5.3.9. Oppsummering av funn fra forskningsspørsmål 3

Hvordan påvirker offentlighetslovens krav om offentlig søkerliste rekruttering av kandidater til topplederstillinger i offentlig sektor?

- I hovedsak skiller følgende seg fra en rekrutteringsprosess i det offentlige fra privat sektor:
 - Den største forskjellen fra private og offentlige rekrutteringsprosesser er den personlige kostnaden det har for en kandidat å søke på en offentlig kontra en privat stilling. I en offentlig rekrutteringsprosess på toppledernivå tyder funnene på at kandidatene i så stor grad vegrer seg fra å søke på stillingene, noe som medfører at oppdragsgivere og rekrutteringsselskap i stor grad er nødt til å tilpasse prosessene for å få kvalifiserte kandidater til å søke.
 - Det ligger andre formkrav til grunn for en offentlig prosess, sammenlignet med en privat prosess. Eksempelvis ligger kvalifikasjonsprinsippet som et hovedprinsipp det er vanskelig å følge, noe som har medført at man i stor grad tilpasser prosessen slik at man får kandidattilfanget man ønsker.
 - Som en følge av at det stilles andre krav til prosessen, mobilisering og bearbeiding av kandidater m.m. er offentlige rekrutteringsprosesser mer ressurskrevende enn private prosesser. Det medfører gjerne merarbeid for rekrutteringsselskap eller oppdragsgiver å utarbeide søkerlister, men det mest ressurskrevende er i hovedsak å bearbeide kandidater til å bli søkere.
 - De offentlige søkerlistene er gjenstand for mediedebatt, noe som medfører at kandidater kan vegre seg fra å søke en offentlig topplederstilling. Dette står i kontrast til privat sektor som ikke har like krav til transparens i rekrutteringsprosessen. Som belyst i forskningsspørsmål 2 benytter det offentlige seg av omgåelsesstrategier for å få de beste kvalifiserte kandidatene. Dette medfører at søkerlistene som publiseres i liten grad gjenspeiler prosessen slik den har forløpt seg. Søkerlister som ikke er transparente har liten verdi for samfunnsdebatten.
 - Det er mye som tyder på at konsekvensene som kan komme som følge av tilpassinger av prosessen anses for å være ubehagelige, men ikke avgjørende for hvorvidt det offentlige velger å gjennomføre tilpassede prosesser.

6. Avslutning og oppsummering av funn

Oppsummert viser analysen at offentlige søkerlister har en betydning for hvorvidt kandidater velger å søke på en stilling. I Norge utarbeides offentlige søkerlister både for en virksomhetsleder i en mindre kommune, til toppsjef i et statseid meningsbærende selskap. Det er mye som tyder på at kandidatene opplever dette som belastende, og at kostnaden ved å søke en offentlig topplederstilling er for stor med mindre man har fått tydelige signaler på at man kan være en aktuell kandidat. Offentlige søkerlister er imidlertid ikke utslagsgivende for om kandidatene er villige til å vise interesse eller drøfte et potensielt kandidatur med rekrutteringsselskapene og oppdragsgivere. Hvor langt en oppdragsgiver og et rekrutteringsselskap går for å imøtekomme det som må anses som en forhåndsvurdering av kandidatene viser seg å avhenge av hvor attraktive de er for prosessen. Svært attraktive og kvalifiserte kandidater vil i praksis ha større mulighet for å få konfidensiell behandling av sin søknad sammenlignet med ukvalifiserte kandidater. Dette begrunner informantene med at de kun slik får de beste kandidatene.

Funnene tyder også på at kandidatene har tillit til at innledende kontakt med rekrutteringsselskapene forblir konfidensiell. Kandidatene til topplederstillingene på særlig høyt nivå er inneforstått med, eller legger selv føringer for, hvordan prosessen skal forløpe. Å ivareta kandidatene i en rekrutteringsprosess er særlig viktig for rekrutteringsselskapene som ønsker å gjennomføre ryddige prosesser også av hensyn til eget renommé og deres relasjoner til kandidatene. Som en av informantene påpekte er Norge et lite land med tette forbindelser i næringslivet. Det er uttalelser hos informantene som tyder på at siden den offentlige søkerlisten er begrensende for om kandidatene søker på offentlige lederstillinger er man i større grad avhengig av å mobilisere kandidater igjennom aktivt søk. Den potensielle ulempen ved offentliggjøring av søkerlisten kan være en utløsende årsak til at kvalifiserte kandidater som er utrygge på hvordan en offentlig rekrutteringsprosess forløper seg, ikke tar kontakt for å drøfte sitt kandidatur.

Samtidig har trolig også bekymringene for hvordan offentlig søkerliste vil affektere tilfanget av kandidater medført en økt bruk av rekrutteringsselskaper. Rapporten til Oxford Research (2016) påpeker at rekrutteringsselskaper brukes for å omgå lovbestemmelsen, og bekrefter hypotesen om at det offentlige finner det utfordrende å rekruttere den beste kandidaten når de må forholde seg til offentlige søkerlister. En rekrutteringsprosess er tid-, og ressurskrevende,

og dette er trolig hovedårsaken til at dette «*outsources*» til private rekrutteringsselskaper. Informantene fra rekrutteringsselskapene er imidlertid samstemte på at de ikke besitter andre muligheter for å omgå intensjonen i loven enn det offentlige sektor selv har. De understreker også at det ikke er aktuelt for rekrutteringsselskapene å ta beslutninger som innebærer å omgå loven, og at hvordan prosessen utformes i stor grad avhenger av hvordan den offentlige oppdragsgiveren ønsker å praktisere lovbestemmelsen. Informantene tilbakeviser dermed påstanden fra blant annet Ørjasæter (2011) og evalueringsrapporten til Oxford Research (2016) om at rekrutteringsselskapene er leddet som sikrer at man kan omgå loven. Oppdragsgiveren som er beslutningstaker, involveres gjennomgående i rekrutteringsprosessen og beslutter hvordan kravet til offentliggjøring skal praktiseres.

I samsvar med Brant et al. (2018, SOMBU-2003-5) henvisning til Sivilombudsmannens uttalelse og Oxford Researchs evalueringsrapport (2016), bekrefter informantene at offentlig sektor praktiserer loven på en mer offentlighetsrestriktiv måte enn det lovens intensjon er. Informantene er samstemte om at loven praktiseres slik *fordi* den går mot kvalifikasjonsprinsippene. De vurderer at det vil begrense kandidattilfanget dersom offentlighet og transparens skal utvises tidlig i prosessen, og særlig før den deliberative prosessen. Informantene peker i hovedsak på den offentlige søkerlisten som årsak til at kandidater ikke velger å gå inn i en offentlig kontra en privat rekrutteringsprosess. Kun to av informantene nyanserte uttalelsene sine, og påpekte at lønn og forutinntatte holdninger til offentlig sektor kunne være en medvirkende årsak til at kandidater i mindre grad søker på stillinger i det offentlige. Omgåelsesstrategiene skjer dermed ikke fordi informantene er imot offentliggjøring, men fordi mange kvalifiserte søkere ikke vil være med i prosessen som en følge av dette.

Funnene viser at offentliggjøringen av toppledere har konsekvenser for mer enn enkeltindividet. Flere av kandidatene innehar nøkkelposisjoner, eller står i pågående eller kommende omstillingsprosesser hvor det vil kunne medføre konsekvenser for organisasjon, kontrakter eller relasjoner til kunder og medarbeidere, dersom det blir kjent at lederen søker seg bort fra stillingen. Det kan også ha en alvorlig forretningsmessig konsekvens for bedriften vedkommende jobber i, eller lederen vil kunne risikere å tape legitimitet på nåværende arbeidsplass, noe som vil kunne medføre konsekvenser for videre arbeid dersom vedkommende ikke får stillingen den søkte på. Eksempelvis har det vist seg å utgjøre en utfordring ved rekruttering av høyesterettsdommere i Norge ved at man ser at kvalifiserte

søkere unnlater å søke på stillingen (Bakke Foss, 2016). Høyesterettsdommerembetet er en offentlig stilling av særlig interesse, og mange av de som søker stillingen er advokater som er selvstendig næringsdrivende i et advokatfirma. Ved å blottlegge seg på den offentlige søkerlisten risikerer de å miste kunder, legitimitet og posisjon i firmaet de er ansatt i. At det eksempelvis ikke er flere søkere til stillinger som høyesterettsdommer, kan antas å ha en klar sammenheng med belastningen ved å stå på den offentlige søkerlisten. Søkeren påføres dermed en særkostnad ved offentliggjøringen, da det sendes ut et signal om at den aktuelle lederen er på vei ut av stillingen. Dessuten er det en reell personlig avveining for søkeren om vedkommende ønsker å risikere å bli veid, og funnet for lett for en stilling, i offentlighetens søkelys (Advokatbladet, 2014).

I dag praktiseres vurderingene av hvorvidt man får godkjent unntak fra søkerlisten ulikt, noe som medfører at man ikke er sikret konfidensialitet selv om man i utgangspunktet har en tilstrekkelig begrunnelse. Dette medfører at kandidatene i stor grad trekker seg fra prosessen, med mindre de får tydelig beskjed om at de har gode muligheter for å få stillingen. Et annet viktig aspekt er at inntoget av internett med søkemotorer og sosiale medier har bidratt til at offentligheten har endret seg betydelig (Mischener og Bersch (2013) og Grimmelikhuijsen, 2009). I 1970 når Offentlighetsloven først ble vedtatt måtte man ikke ta de samme hensynene som i dag. Dette medfører utvilsomt en større konsekvens for søkeren som får sitt navn offentliggjort i dag, enn det det gjorde i 1970. Mine funn tyder på at det ikke er realistisk at toppledere vil ta en karrieremessig kostnad for å kanskje få en topplederstilling i det offentlige når man kan søke kostnadsfritt i det private, og i verste fall hindrer dette kompetanseoverføring mellom offentlig og privat sektor.

I henhold til de teoretiske perspektive til både Mischener og Bersch (2013) og Mansbridges (2009, i De Fine Licht et al, 2014) så gjenspeiler ikke den offentlige søkerlisten den reelle prosessen. Det er minimalt av det som fremkommer i søkerlisten som kan indikere hvorvidt prosessen er håndtert riktig eller ikke, eksempelvis kan man ikke identifisere hvorvidt det er kjørt to parallelle prosesser frem til søknadsfrist. Det vil dermed også være tilnærmet umulig for offentligheten å ettergå om det er tatt utilbørlige hensyn. Offentlige søkerlister er dermed ufullstendige verktøy for å ivareta den funksjonen med demokratisk kontroll de er tiltenkt i offentlighetsloven. Foruten rapportene som utarbeides i dag som beskriver rekrutteringsprosessen slik den har forløpt seg i detalj, har jeg skissert en annen mulighet som reduserer kostnaden ved å stå på den offentlige søkerlisten for kandidaten. Denne løsningen

innebærer at man åpner for å utøve offentlighet for alle kandidater rekrutteringsselskapet og det offentlige har vært i kontakt med, uavhengig av om de er søkere, eller funnet i et søksarbeid. Dette vil imidlertid trolig ha en kostnad for rekrutteringsselskapet som da blir nødt til å utgi søksstrategi og sitt nettverk.

Hypotesen om at kandidater unnlater å søke på topplederstillinger grunnet den offentlige søkerlisten bekreftes dermed langt på vei på grunnlag av datamaterialet i min studie. En offentlig og en privat rekrutteringsprosess vil ikke gjennomføres likt ettersom Norge har et radikalt åpenhetskrav i offentlighetsloven som påpekt i teorikapittelet. Igjennom offentlige søkerlister skal alle få lik anledning til å vurderes for stillingen, og søkeren har noe håndfast å handle ut fra dersom vedkommende opplever seg urettferdig behandlet. Realistisk sett vil det imidlertid trolig alltid finnes omgåelsesstrategier som medfører at selv om en ender opp med å stå på søkerlisten, vil en likevel bli forbigått av den oppdragsgiver og rekrutteringsselskapet anser som en mer attraktiv kandidat. Det vil ut fra den offentlige søkerlisten være vanskelig å avklare om årsaken til at en er forbigått skyldes en plausibel grunn som eksempelvis at den andre kandidaten er bedre kvalifisert, eller om det skyldes at vedkommende kjenner nøkkelpersoner i etaten det rekrutteres til, og dermed er spesielt ønsket som søker. Hensikten med offentlige søkerlister er at befolkningen skal kunne etterprøve og kontrollere hvilke kandidater som har søkt, og blitt vurdert til stillingen. Slik kravet om offentlige søkerlister praktiserer i dag kan den ikke brukes for å overvåke at rekrutteringsprosessen for toppledere foregår etter lovens intensjon.

Funnene fra den kvalitative analysen tyder på at offentlige søkerlister i større grad fungerer etter sin intensjon på stillinger som ligger under ledernivå, men at lovbestemmelsen har mindre betydning for de viktigste offentlige stillingene. Paradoksalt nok ivaretar dermed ikke lovbestemmelsen de stillingene med størst betydning. Attraktive kandidater har større sjanse for å få innvilget konfidensialitet, og hvis man ikke gir unntak for offentliggjøring så vil man kunne oppleve et kandidatfracfall i såpass stort omfang at man risikerer at det offentlige ikke vil få de best kvalifiserte kandidatene. Man kan ikke både vektlegge transparente søkerlister og kvalifikasjonsprinsippet som likeverdige hensyn ettersom disse reelt sett ikke er forenelige med hverandre. Lovbestemmelsen eller forskriften bør dermed endres slik at den faktiske avveiningen som må foretas mellom de to motstridende hensynene ivaretas på en måte som sikrer en lik og regelstyrt behandling. I dag er prosessen hvor disse hensynene veies opp mot hverandre preget av en uformell praksis, og varierer fra prosess til prosess.

Slik lovens utforming er i dag, kan det virke som at en mener kvalifikasjonsprinsippene (Statsansatteloven, 2017) er ivaretatt i stor nok grad så lenge beslutningen om hvem som er innstilt er gjort på et meritokratiske grunnlag. Men Webers meritokratiprinsipp (2000) kan ikke sies å være oppfylt i offentlig sektor dersom kvalifiserte kandidater enten ikke søker eller trekker seg fra rekrutteringsprosessen grunnet offentlige søkerlister. Min konklusjon er at det totale søkergrunnlaget må være av en slik kvalitet og omfang at prosessen i sin helhet må kunne beskrives som meritokratiske for å oppfylle meritokratiprinsippet. Kravet til offentlige søkerlister betyr at man kan anta at høyt kvalifiserte kandidater ikke søker på en stilling fordi de ikke ønsker å ta denne belastningen. Dermed kan ikke rekrutteringsprosessen til offentlig sektor sies å være optimal jamfør Webers idealbyråkrati.

6.1. Videre forskning

Denne masteroppgaven belyser hvordan offentlige søkerlister virker inn på topplederrekrutteringen til offentlig sektor. Noe som er blitt ytterligere belyst underveis i studien er at søkerlistene har ulik betydning avhengig av hvilket stillingsnivå det rekrutteres til. Som nevnt er det paradoksalt nok mye som tyder på at offentlige søkerlister heller fungerer etter sin intensjon på stillinger under ledernivå, og at graden av reell transparens synes å øke desto lavere nivå stillingen er. Mine anbefalinger for videre forskning er å undersøke hvilke funn som vil fremkomme av en komparativ studie av den offentlige søkerlistens betydning på toppledernivå, med stillinger på medarbeidernivå. Hypotesen er at det er mindre offentlig interesse på lavere stillinger, og dermed færre som vil søke innsyn. Jeg kan imidlertid ikke si noe om hvor mange av søkerne på medarbeiderstillinger som ville søkt konfidensielt, og hvilke begrunnelser de ville gitt. Det ville vært interessant forskning hvordan kandidater opplever å stå på en offentlig søkerliste, spesielt i en tid hvor internett har gjort søkerlistene lettere tilgjengelig enn tidligere.

Effektivitetshensynet er løftet frem som et motargument mot transparens. Enkelte av informantene uttrykte frustrasjon over at offentlige søkerlister var gjenstand for merarbeid og mindre effektive prosesser. Det ville derfor også vært interessant å se hvilken samfunnsøkonomisk kostnad som følger av lovbestemmelsen om offentlige søkerlister.

Litteraturliste

Advokatbladet. (2014, 26. februar) *Innstillingsrådet for dommere går for unntak fra søkerlisten for neste utlysning av høyesterettsembete*. Hentet fra:

<https://www.advokatbladet.no/innstillingsradet-for-dommere-gar-for-unntak-fra-sokerlisten-for-neste-utlysning-av-hoyesterettsembete/106817>

Aspøy, A. og Aarvold Bakke, M. (2019) *Åpenhetens effekter*. Hentet fra:

https://www.idunn.no/stat/2019/01/aapenhetens_effekter

Bakke Foss, A. (2016, 04. november) *Høyesterett skal ansette ny dommer - kun én søker*.

Hentet fra: <https://www.aftenposten.no/norge/i/M826K/hoeyesterett-skal-ansette-ny-dommer-kun-en-soeker>

Bernt, J., F., (2016, 10. april) Meroffentlighet. I Store norske leksikon. Hentet fra:

<https://snl.no/meroffentlighet>

Bjørgan, E. H. (2019) Aalborg-rector trekker NTNU-søknad. *Universitetsavisa*. Hentet fra:

<https://www.universitetsavisa.no/campus/2019/10/23/Aalborg-rector-trekker-NTNU-s%C3%B8knad-20232218.ece> Hentet: 01.11.19.

Bjørnset, M., Rogstad, J., Braanen Sterri, E., (2018) *Profesjonell rekruttering er likestilt rekruttering*. Hentet fra: <https://www.faf.no/images/pub/2018/20650.pdf>

Brandt, K., Efjestad, J. S., Harlem, H., & Selman, C. (2018) *Offentleglova. (lov 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd, lovkommentar)* Oslo:

Universitetsforlaget AS

Brasetvik, K - M. (2017, 1. mars) *Ansettelse i offentlig sektor – søkeres rett til innsyn*. Hentet fra:

<https://www.nsf.no/vis-artikkel/3276675/123639/Ansettelse-i-offentlig-sektor-%E2%80%93-sokeres-rett-til-innsyn>

Busch, T., Heichlinger, A., Johnsen, E., Klausen, K. K., Murdock, A., & Vanebo, J. O. (2013) *Public management in the twenty-first century – trends, ideas and practices*. Oslo: Universitetsforlaget AS.

Chambers, S. (2004). *Behind Closed Doors: Publicity, Secrecy, and the Quality of Deliberation*. *The Journal of Political Philosophy*, 12(4), 389-410.

Chang, H-J. (2003) *Kicking away the ladder. Development strategy in historical perspective*. Anthem press: London

De Fine Licht, J, Naurin, D. Elaiasson, P., & Gilljam, M. (2014). *When Does Transparency Generate Legitimacy? Experimenting on a Context-Bound Relationship*. *Governance*, 27(1), 111-134. doi: doi:10.1111/gove.12021

Dallan, O. (2007) *Metode og oppgaveskriving for studenter*. 4. utgave. Oslo: Gyldendal Akademisk

Det Kongelige Justis- og Politidepartement. (2000). *Om lov om endringer i offentlighetsloven og enkelte andre lover* (Ot.prp. nr. 56 (1999-2000) Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/b21934c31d4f4b23a0856b9966bf0de7/no/pdfa/otp199920000056000dddpdfa.pdf>

Deliberasjon (2020, 11. mai) (I Store norske leksikon). Hentet fra: <https://snl.no/deliberasjon>

Engelstad, E. (2018, 26. februar) *Ned med meritokratiet!* Hentet fra: manifesttidsskrift.no/ned-med-meritokratiet/

Etzioni, A. (2010). Is Transparency the Best Disinfectant? *Journal of Political Philosophy*, 18(4), 389-404. doi: 10.1111/j.1467-9760.2010.00366.x Hentet fra <https://ssrn.com/abstract=2731880>

Forvaltningslovforskriften. (2006) Forskrift til forvaltningsloven (forvaltningslovforskriften). (FOR-2006-12-15-1456) Hentet fra: <https://lovdata.no/forskrift/2006-12-15-1456>

The Freedom of Press Act: *Tryckfrihetsförordningen* (TF) SFS (1949:105) Hentet fra: <https://lagen.nu/1949:105>

Fylkesmannen i Rogaland. (2010) *Klage på avslag om innsyn i søkerliste, Karmsund Havnevesen IKS – Haugesunds avis*. Hentet fra: <https://presse.no/wp-content/uploads/2014/11/avgjelsefraFM.pdf>

Fukuyama, F. (2014) *Political Order and Political Decay: From the Industrial Revolution to the Globalization of Democracy*. Farrar, Straus and Giroux: New York

Grimmelikhuijsen, S. (2009) *Do transparent government agencies strengthen trust?* (Forskningss artikkel). Utrecht: Utrecht School of Governance

Grunnloven. (1814). Kongeriket Norges Grunnlov. (LOV-1814-05-17). Hentet fra: https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1814-05-17/KAPITTEL_5#KAPITTEL_5

Grindheim, J., E. (2012) *Offentlighetsloven – intensjoner, historie og forankring*. Hentet fra: <https://www.uio.no/om/samarbeid/samfunn-og-naringsliv/partnerforum/arrangementer/konferanser/2012/grindheim.pdf>

Guttu, T., et al. (red.). (2020, 18. mai) *Listefyll*. Det Norske Akademis ordbok. Oslo: Det Norske Akademi for Språk og Litteratur. Hentet fra: <https://naob.no/ordbok/listefyll>

Hafstad, A. (2009) *Søkere skremt av offentlighet*. Hentet fra: <https://www.aftenposten.no/meninger/i/75ddV/soekere-skremt-av-offentlighet>

Haugan, B., Flydal E. F., Røsvik, E., og Johnsen, A. B. (2020, 21. april) *Oljefond-Tangen fløy inn norske samfunnstopper til ni-millioners konsert og superkonferanse*. Hentet fra: <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/wPGjed/oljefond-tangen-floey-inn-norske-samfunnstopper-til-ni-millioners-konsert-og-superkonferanse>

Heald, D. (2006). *Varieties of transparency*. I C. Hood & D. Heald (Red.). *Transparency: the key to better governance?* (135). Oxford: Oxford University Press.

Hirrich, A., (2017, 23. mars). *Transkribering – Tips og triks*. Hentet fra: <https://sosiologen.no/student/transkribering-tips-og-triks/>

Hobbelstad, I. M. (2018) *Tanken om at den flinkeste skal vinne frem, er mer omstridt enn man skulle tro*. Hentet fra: <https://www.dagbladet.no/kultur/tanken-om-at-den-flinkeste-skal-vinne-frem-er-mer-omstridt-enn-man-skulle-tro/69971150>

Jacobsen, D. I. (2015) *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. (3. utg.). Oslo: Cappelen Damm

Johannessen, A., Tufte, P. A., & Christoffersen, L. (2010) *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*. (4. utg.) Oslo: Abstrakt Forlag

Justis- og beredskapsdepartementet. (2004) *Om endring av Grunnloven § 100*. (Meld. St. nr. 26 (2003-2004)). Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/3cd5dabf192545c89857adfc32fe2f58/no/pdfs/stm200320040026000dddpdfs.pdf>

Justis- og beredskapsdepartementet. (1997 - 98). *Om offentlighetsprinsippet i forvaltningen*. (Meld. St. nr. 32 (1997 - 98)). Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-32-1997-98-/id191621/?ch=4>

Justis- og politidepartementet. *Rettleiar til offentleglova*. Hentet fra: https://www.regjeringen.no/contentassets/3a11886db3604e9d9a049e872564467d/retteiar_of_fentleglova.pdf

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2019, 13. desember) *Nå blir det enklere å inkludere i staten*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/na-blir-det-enklere-a-inkludere-i-staten/id2682595/>

Knudsen, T. (2003) *Offentlighet i det offentlige. Om historiens magt*. Århus: Aarhus Universitetsforlag

Krekling, D. V., (2018) *Mannlige toppledere har begynt å forstå hvorfor de har så få kvinnelige kolleger*. Hentet fra: <https://www.nrk.no/norge/mannlige-toppledere-har-begynt-a-forsta-hvorfor-de-har-sa-fa-kvinnelige-kolleger-1.13942242>

Langved, Å., & Linderud, E. (2020, 27. februar) *Banktopp med i jakten på ny sjef i Oljefondet*. Hentet fra: <https://www.dn.no/market/oljefondet/oystein-olsen/snorre-storset/banktopp-med-i-jakten-pa-ny-sjef-i-oljefondet/2-1-763587>

Langved, Å., & Linderud, E. (2020, 31. mars) *Juseksperter mener Norges Bank brøt loven da den ansatte ny sjef for Oljefondet*. Hentet fra: <https://www.dn.no/market/norges-bank/nicolai-tangen/nbim/juseksperter-mener-norges-bank-brot-loven-da-den-ansatte-ny-sjef-for-oljefondet/2-1-783416>

Leirset, E. (2019): *Er norske kommuner FOR åpne?* Nytt Norsk Tidsskrift, vol 36, s. 21-30

Leirset, E. & Røiseland, A. (2020). *Åpenhetsparadokset. Åpne eller lukkede møter i lokalpolitikken?*. I A. Røiseland & S. I. Vabo (Red.), *Folkevalgt og politisk leder* (Kap. 4, s. 95–119). Oslo: Cappelen Damm Akademisk

Lexico. (2019, u.å.). *Infer*. Hentet 11.02.20 fra: <https://www.lexico.com/definition/infer>

Likestillings- og diskrimineringsombudet. (2015) *Aldersdiskriminering i arbeidslivet*. Hentet fra: https://seniorporten.no/wp-content/uploads/2015/04/LDO_Aldersdiskriminering-i-arbeidslivet.pdf

Lohne Ruud, M., (2018). *Kjønnsbalanse i staten*. (Masteroppgave, Universitetet i Oslo). Hentet fra: <https://www.duo.uio.no/bitstream/handle/10852/65812/Masteroppgave---Kjønnsbalanse-i-staten.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Lundebj Grimstad, I., M. (2014). *Om forskjeller i rekruttering i offentlige og private virksomheter*. (Masteroppgave, Universitetet i Nordland). Hentet fra

<https://nordopen.nord.no/nord-xmlui/bitstream/handle/11250/220938/Grimstad.pdf?sequence=1>

Lydersen, T. (2020, 25. februar) *Ingen kvinner har søkt om å bli oljefondssjef*. Hentet fra: <https://www.nrk.no/norge/ingen-kvinner-har-sokt-om-a-bli-oljefondssjef-1.14917934>

Marsell, C., og Lindqvist, E. (2009) *Så påverkas offentlighetsprincippet, når en extern konsult medverkar i kommunal rekrytering. Kan delar av rekryteringsprosessen hållas konfidentiell?* (Bacheloroppgave, Karlstads Universitet).

Hentet fra: <http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:224761/FULLTEXT01.pdf>

Mathews, D. (1996) *Reviewing and Previewing Civics*, i Parker, W. C. (red). *Educating the Democratic Mind*. Albany: State University of New York Press

Michener, G., og Bersch, K. (2013) *Identifying transparency*. Information Polity, 2013.

Hentet fra: <https://ssrn.com/abstract=3290813>

NOU 2003: 30. (2003). *Ny offentlighetslov*. Hentet fra:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/7b879ca4da7a48f2868b91c4000d7b72/no/pdfs/nou200320030030000dddpdfs.pdf>

Norges Bank. (2020, 20. april). *Om ansettelsen av Nicolai Tangen*. Hentet fra:

<https://www.norges-bank.no/aktuelt/nyheter-og-hendelser/Nyhetsmeldinger/2020/2020-04-20/>

Norsk presseforbund. (2009) *Offentlige toppjobber - hemmelige eller ikke?*. Rapport fra offentlighetsutvalget i Norsk presseforbund, mai 2009. Hentet fra: <https://presse.no/wp-content/uploads/2014/11/rapporten.pdf>

Offentlighedsloven. LOV nr 606 af 12/06/2013. (2013) *Lov om offentlighed i forvaltningen*.

Hentet fra: <https://www.retsinformation.dk/eli/lt/2013/606>

Offentleglova. (2006). *Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova)*.

Hentet fra: [https://lovdata.no/pro/#document/NL/lov/2006-05-19-](https://lovdata.no/pro/#document/NL/lov/2006-05-19-16?searchResultContext=1223&rowNumber=1&totalHits=2131)

[16?searchResultContext=1223&rowNumber=1&totalHits=2131](https://lovdata.no/pro/#document/NL/lov/2006-05-19-16?searchResultContext=1223&rowNumber=1&totalHits=2131)

Offentlighetsprinsippet. (2017). I *Jusleksikon.no*. Hentet fra:

<https://jusleksikon.no/wiki/Offentlighetsprinsippet> Hentet 15.10.19

Oxford Research (2016) *Innsyn i forvaltningen – Kompetanse, etterspørsel og makt.*

Evaluering av offentliglova. Hentet fra:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/ea397b7b91d645ec8440fc6fc2bcac75/evaluering-av-offentleglova-oxford-research-.pdf>

OECD. (2019, 14. november) *Trust in OECD governments back at pre-crisis levels as governments seek to be more open and engaged*. Hentet fra:

<http://www.oecd.org/newsroom/trust-in-oecd-governments-back-at-pre-crisis-levels-as-governments-seek-to-be-more-open-and-engaged.htm>

Piotrowski, S., J. (2010) *Transparency and Secrecy: A Reader Linking Literature and Contemporary Debate*. Lanham, MD: Lexington Books

Regjeringa.no. (2018). *Om offentliglova*. Hentet fra:

<https://www.regjeringen.no/no/tema/lov-og-rett/innsikt/om-offentleglova/id590264/> (Hentet: 14.09.19)

SSB (2019) *Indikatorer for kjønnslikestilling i kommunene*. Hentet fra:

<https://www.ssb.no/befolkning/faktaside/likestilling>

Storvik, A. E., (2005). *Kjønn, ledelse og rekruttering i staten*. (ISF paper 2005: 8). Hentet fra:

https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/mod/rap/2005/0004/ddd/pdfv/248482-kjonn_ledelse_og_rekruttering_i_staten.pdf

Storvik, A. E., (2002). *Topplederrekruttering i staten. Betydningen av kvalifikasjoner, nettverk og kjønn*. (Rapport 2002: 5). Hentet fra:

https://samfunnsforskning.brage.unit.no/samfunnsforskning-xmlui/bitstream/handle/11250/2442549/R_2002_5.pdf?sequence=2 (Hentet 14.09.19)

Storvik, A. E. (1999). *Hvem passer som toppleder i staten? Lederutvelgelse, kjønn og kompetanse*. (Rapport 99:6). Oslo: Institutt for samfunnsforskning.

Spence, M. (1973). *Job Market Signaling*. *The Quarterly Journal of Economics*, 87(3), 355-374. Hentet February 1, 2020, fra: www.jstor.org/stable/1882010

Schouten, C. (2017) *Who files the most FOIA requests? It's not who you think*. *Colombia journalism review*. Hentet fra: <https://www.cjr.org/analysis/foia-report-media-journalists-business-mapper.php>

Stortinget. (1998). *Innstilling fra justiskomiteen om offentlighetsprinsippet i forvaltningen*. (Innst. S. nr. 21 (1998-99).) Hentet fra: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/1998-1999/inns-199899-021/4/>

Statens personalhåndbok. (2020) *Kvalifikasjonsprinsippet*. Hentet fra: <https://lovdata.no/sph>

Sæle, R., & Andersen, J. R. (2011) *NSB SØKER KONSERNSJEF: - Offentlige søkerlister skremmer vekk de beste*. Hentet fra: <https://e24.no/karriere-og-ledelse/i/707QMo/nsb-soeker-konsernsjef-offentlige-soekerlister-skremmer-vekk-de-beste>

Schumpeter, J. A. ([1942] 1962). *Capitalism, Socialism and Democracy*. 3. Utgave. London: Harper Torchbooks

Sivilombudsmannen. (2020, 29. januar) *Ansettelse i strid med utlysningsteksten*. Gjelder sak: (2019/2744). Hentet fra: <https://www.sivilombudsmannen.no/uttalelser/ansettelse-i-strid-med-utlysningsteksten/>

Sivilombudsmannen. (2019, 11. september) *Ansettelse av utrykningsleder i brannvesenet*. Hentet fra: <https://www.sivilombudsmannen.no/uttalelser/ansettelse-av-utrykningsleder-i-brannvesenet/>

Sivilombudsmannen. (2014) *Tilsetting – anvendelsen av kvalifikasjonsprinsippet når arbeidsgiver har inngått rekrutteringsavtale*. Hentet fra:

<https://www.sivilombudsmannen.no/uttalelser/tilsetting-anvendelsen-av-kvalifikasjonsprinsippet-nar-arbeidsgiver-har-inngatt-rekrutteringsavtale/>

Sivilombudsmannen (2016, 21. mars) *Utarbeidelse av offentlig søkerliste og adgangen til unntak fra denne*. Hentet fra: <https://www.sivilombudsmannen.no/uttalelser/utarbeidelse-av-offentlig-sokerliste-og-adgangen-til-unntak-fra-denne/>

Statsansatteloven (2017) *Lov om statens ansatte mv.* (LOV-2017-06-16-67) Hentet fra: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2017-06-16-67>

The Reporters Committee for Freedom of the Press. 1. (u.å) *3.Applications Archives*. Hentet fra: <https://www.rcfp.org/open-government-sections/3-applications/> Hentet 15.10.19

The Reporters Committee for Freedom of the Press. 2. (u.å) *Our History*. Hentet fra: www.rcfp.org/our-history/

The United States Department of Justice. (2018). *About FOIA*. Hentet fra: <https://www.justice.gov/archives/open/foia>

Teigen, M., & Reisel, L., (2017) *Sektorvariasjon i næringsliv, akademia, offentlig sektor og organisasjonsliv*. (Rapport 2017: 11). Hentet fra: https://www.regjeringen.no/contentassets/d4497c6f79394330a42c887ddcbbcd20/rapport_11_17_web.pdf

Transcribe, (2020, 07. mars). *Terms and Conditions of transcribe.wreally.com*. Hentet fra: <https://transcribe.wreally.com/legal/terms>

Thagaard, T. (2009) *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metode*. Bergen: Fagbokforlaget

Thorsen, D. E. (2020) *Nepotisme* (I Store norske leksikon) Hentet fra:
<https://snl.no/nepotisme>

Torsteinsen, A. (2017) *Lederskapsundersøkelsen 2015*. Hentet fra:
https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/artikler-og-publikasjoner/_attachment/299163?_ts=15ab256a820

Tjora, A. (2010) *Kvalitative forskningsmetoder i praksis*. Oslo: Gyldendal Akademisk

Taylor, R., og Kelsey, T., (2016) *Transparency and the Open Society, Practical Lessons for Effective Policy* – Policy Press. University of Bristol.

Weber, M. (2000). *Makt og byråkrati*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag

Yeboah-Assiamah, E., Asamoah, K., & Agyekum Kyeremeh, T. (2016) *Therefore, Is Bureaucracy Dead? Making a Case for Complementarity of Paradigms in Public Administrative Thinking and Discourse, International Journal of Public Administration*.
Hentet fra: <https://doi.org/10.1080/01900692.2015.1015558>

Østvold, M., M. (2017) *Arbeidssøkers kvalifikasjoner og andre hensyn ved offentlige tilsettelser*. Hentet fra:
<https://www.duo.uio.no/bitstream/handle/10852/56556/835.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Ørjasæter, E. (2011) *"Vil du bli NSB-sjef? Rekk opp hånda!"*. Hentet fra:
<https://e24.no/naeringsliv/i/a2MIXa/vil-du-bli-nsb-sjef-rekk-opp-haanda>

Vedlegg

Samlet ZIP-fil ligger vedlagt innleveringen i Inspera Assessment.

Vedlegg 1: Intervjuguide

Vedlegg 2: Informasjonsskriv til deltakere og mal på samtykkeskjema

Vedlegg 3: Vurderingsskjema for godkjent prosjekt fra NSD

Oversikt tabeller

Tabell 1: Argumenter for og mot offentlige søkerlister, s. 38

Tabell 2: Anonymisert presentasjon av informantene i studien, og deres bakgrunn og erfaring, s. 48

Tabell 3: Empirisk datakilde nr. 1: Komparative søkertall hentet fra prosjektdatabasen til Visindi AS, tallene gjelder for 2014 - 2018., s. 71

