



Riksrevisjonen

Riksrevisjonens undersøkelse av saksbehandling i Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker

Dokument 3:10 (2014–2015)



23 257 -3 918 240 1 255 712 474 320 120 3 924 23 741 379 17 11

Denne publikasjonen finnes på Internett:
www.riksrevisjonen.no

Offentlige institusjoner kan bestille publikasjonen fra
Departementenes servicesenter
Telefon: 22 24 20 00
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
www.publikasjoner.dep.no

Andre kan bestille fra
Bestillinger offentlige publikasjoner
Telefon: 55 38 66 00
Telefaks: 55 38 66 01
E-post: offpub@fagbokforlaget.no

Fagbokforlaget AS
Postboks 6050 Postterminalen
5892 Bergen
www.fagbokforlaget.no/offpub

ISBN 978-82-8229-320-4

Forsideillustrasjon: 07 Oslo

Riksrevisjonens undersøkelse av saksbehandling i Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker

Dokument 3:10 (2014–2015)

Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument 3:10 (2014–2015) *Riksrevisjonens undersøkelse av saksbehandling i Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker.*

Riksrevisjonen, 29. juni 2015

For riksrevisorkollegiet

Per-Kristian Foss
riksrevisor

Innhold

1	Hovedfunn	8
2	Riksrevisjonens merknader	8
3	Riksrevisjonens anbefalinger	12
4	Departementets oppfølging	12
5	Riksrevisjonens sluttmerknad	14
Vedlegg 1: Riksrevisjonens brev til statsråden		15
Vedlegg 2: Statsrådets svar		19
Vedlegg 3: Rapport		25
	Ordforklaringer	31
1	Innledning	33
2	Metodisk tilnærming og gjennomføring	36
3	Revisjonskriterier	39
4	Utvikling i saksinnngang og antall saker med fattet vedtak i perioden 2010–2014	43
5	I hvilken grad er saksbehandlingstidene i fylkesnemndene i samsvar med fastsatte frister?	50
6	Hvordan har produktiviteten i fylkesnemndene utviklet seg i perioden 2010–2014?	58
7	I hvilken grad kan forhold i fylkesnemndene forklare lang saksbehandlingstid?	64
8	I hvilken grad påvirker fylkesnemndenes rammevilkår saksbehandlingstiden?	74
9	Vurderinger	85
10	Referanseliste	89
	Vedlegg 1: Bruk av DEA-modellen i undersøkelsen	91

Utbrett: Bakgrunn og mål for undersøkelsen. Funns og anbefalinger.

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet

Riksrevisjonens undersøkelse av saksbehandling i fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker

Barnevernloven har som formål å sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid. Loven skal bidra til at barn og unge får trygge oppvekstvilkår.

Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker behandler og avgjør saker om tvangstiltak etter barnevernloven, helse- og omsorgstjenesteloven og smittevernloven. Godt over 90 prosent av sakene som behandles av fylkesnemndene er hjemlet i barnevernloven, og sakene omhandler blant annet om barneverntjenesten skal overta omsorgen for et barn.

Det er avgjørende for et velfungerende barnevern at fylkesnemndene har tilstrekkelig kapasitet og arbeider effektivt. Kort saksbehandlingstid i fylkesnemndene er både viktig i sakene der barna bor hjemme, og for barna som er plassert utenfor hjemmet, mens saken behandles.

I en årrekke har saksbehandlingstiden i fylkesnemndene vært over barnevernslovens krav, og Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet har ikke lyktes med å redusere saksbehandlingstiden til tross for at det er iverksatt ulike tiltak. Lang saksbehandlingstid i fylkesnemndene har store konsekvenser for barna og de berørte familiene og for barnevernets arbeid.

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere saksbehandlingstiden og produktiviteten i Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker, og å undersøke årsakene til at det er lang saksbehandlingstid i sakene om tvangstiltak etter barnevernloven. Undersøkelsen omfatter perioden 2010–2014.

Undersøkelsen har tatt utgangspunkt i følgende vedtak og forutsetninger fra Stortinget:

- barnevernloven av 17. juli 1992
- Innst. O. nr. 2 (2005–2006) til Ot.prp. nr. 76 (2005–2006) *Om lov om endringer i barnevernloven og sosialtjenesteloven mv.*
- bevilgningsreglementet og operasjonalisering av dette i økonomiregelverket
- Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets budsjettproposisjoner i perioden (2010–2014), med tilhørende innstillinger

Rapporten ble forelagt Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet ved brev 27. februar 2015. Departementet har i brev 26. mars 2015 gitt kommentarer til rapporten. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i rapporten og i dette dokumentet.

Rapporten, riksrevisorkollegiets oversendelsesbrev av 5. mai 2015 til Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet og statsrådets svar av 2. juni 2015 følger som vedlegg.

1 Hovedfunn

- Saksbehandlingstiden for ordinære saker er ikke i samsvar med sentrale krav i barnevernloven.
- Fylkesnemndene har blitt mer produktive, men det er fortsatt et potensial for å behandle flere saker.
- Mangelfull styring og oppfølging forårsaker lang saksbehandlingstid.
 - Det er svakheter i Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets styring og oppfølging av Sentralenheten for fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker.
 - Sentralenheten for fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker har bedret styringen av fylkesnemndene, men det er fortsatt muligheter for forbedring.

2 Riksrevisjonens merknader

2.1 Saksbehandlingstiden for ordinære saker er ikke i samsvar med sentrale krav i barnevernloven

Barnevernloven har som formål å sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får hjelp til rett tid. Loven fastsetter blant annet at saksbehandlingen i fylkesnemndene skal være betryggende, rask og tillitskapende.

Fylkesnemndene behandler tre sakstyper i henhold til barnevernloven; godkjenning av midlertidige vedtak (akuttsaker), klagesaker og ordinære saker. Bakgrunnen for akuttsakene er at barna er uten omsorg og foreldrene ikke samtykker til hjelpetiltak. I disse tilfellene fatter barnevernadministrasjonens leder i den enkelte kommune midlertidig vedtak om å plassere barnet utenfor hjemmet uten samtykke fra foreldrene. Det midlertidige vedtaket må umiddelbart sendes fra kommunen til fylkesnemnda, der en nemndsleder utfører en legalitetskontroll av akuttsaken. Hvis nemndsleder godkjenner det midlertidige vedtaket, kan de private partene påklage akuttsaken til fylkesnemnda. Det blir da en klagesak som nemndsleder behandler og der det fattes vedtak i fylkesnemnda. De ordinære sakene som er den tredje sakstypen, omhandler blant annet omsorgsovertakelse av barn eller plassering av barn med alvorlige atferdsproblemer. Disse sakene innebærer ofte avgjørelser som medfører alvorlige inngrep i familier, og de er de mest arbeidskrevende sakene fylkesnemndene behandler.

Fylkesnemndene behandler i stor grad akutt- og klagesaker innen lovens krav, selv om enkelte fylkesnemnder har utfordringer med å behandle klagesakene innenfor kravet på en uke. Når det gjelder de ordinære sakene, som i 2014 utgjorde over halvparten av alle de 4695 sakene, har alle fylkesnemndene betydelige utfordringer med å nå sentrale krav til saksbehandlingstid.

I barnevernloven slås det fast at forhandlingsmøte i ordinære saker skal avholdes snarest, og hvis mulig innen 28 dager etter at saken ble mottatt i nemnda. I perioden fra 2010 til 2014 har det vært en negativ utvikling i antall dager det tar fra saken mottas i nemnda, til første dag i forhandlingsmøtet. Saksbehandlingstiden har i gjennomsnitt økt med nesten 20 prosent i perioden, til 89 dager. Bare tre fylkesnemnder har lavere gjennomsnittlig saksbehandlingstid i 2014 enn i 2010. I 2012 var den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden fram til forhandlingsmøte på sitt høyeste med 104 dager. Alle nemndene oppfyller kravet om at vedtaket skal være fattet innen to uker etter at forhandlingsmøtet er avsluttet.

Det er i 2014 nesten 30 prosent av de ordinære sakene med forhandlingsmøte som har en total saksbehandlingstid på over fire måneder. I 2010 var denne andelen 17 prosent. At en så stor andel av sakene har en saksbehandlingstid ut over fire måneder, mener Riksrevisjonen er alvorlig, ettersom en raskere prosess i fylkesnemndene vil redusere belastningen på barna og deres pårørende. Barna og deres pårørende lever i uvisshet mens saken er til behandling, og for partene er det dermed viktig at sakene blir behandlet så raskt som mulig – samtidig som kravene til rettssikkerhet ivaretas.

I tillegg vil lang saksbehandlingstid i de ordinære sakene kunne føre til en økning i antall akuttsaker fordi barneverntjenesten ikke finner det forsvarlig å la barna bo hjemme lenger. Dette vil si at barnet må plasseres utenfor hjemmet parallelt med at saken behandles av nemnda, og nemnda får dermed inn en ny akuttsak der det skal utføres legalitetskontroll. I og med at i overkant av 50 prosent av akuttsakene, som godkjennes gjennom legalitetskontrollen, klages inn til fylkesnemnda, er det høy sannsynlighet for at nemnda vil motta en klagesak som følge av akuttsaken. Dette bidrar til ytterligere arbeidsbelastning for fylkesnemndene. Kortere saksbehandlingstid i de ordinære sakene vil etter Riksrevisjonens vurdering, i tillegg til en reduksjon i de menneskelige påkjenningene, også medføre mindre bruk av ressurser gjennom færre akutt- og klagesaker til fylkesnemndene og færre og kortere opphold i midlertidige tiltak for barna.

2.2 Fylkesnemndene har blitt mer produktive, men det er fortsatt et potensial for å behandle flere saker

Antall saker der fylkesnemndene har fattet vedtak, har økt med om lag 30 prosent fra 2010 til 2014. For den mest arbeidskrevende sakstypen (de ordinære sakene) har antall vedtak økt med i overkant av 40 prosent. I perioden har fylkesnemndene fått tilført om lag 28 prosent i økte ressurser til saksbehandling.

Beregninger ut fra både departementets produktivetsmål og supplerende produktivetsberegninger viser at fylkesnemndene har hatt en positiv produktivetsutvikling fra 2010 til 2014. Samlet sett har fylkesnemndene hatt en forbedret ressursutnyttelse i perioden.

Produktivetsberegningene viser at forskjellene i produktivitet fylkesnemndene imellom er mindre i 2014 sammenlignet med i 2010. Dette kan tyde på at det har blitt en mer ensartet saksbehandlingspraksis mellom fylkesnemndene på området. Analysen viser imidlertid at produksjonen av vedtak kan økes, gitt de saksbehandlingsressursene som er tilgjengelig. Blant annet viser beregningene at fylkesnemndene som helhet i 2014 kunne fattet om lag 8 prosent flere vedtak i ordinære saker, noe som tilsvarer om lag 180 flere vedtak.

Produktivetsberegningene viser videre at det for enkelte fylkesnemnder er store variasjoner i produktivitet fra år til år. I faser der antall innkomne saker er økende, vil fylkesnemndene kunne forbedre sin produksjon ved å utføre effektiviseringstiltak internt i nemnda. I faser der saksinngangen går ned, vil enkelte fylkesnemnder ha kapasitet til å behandle saker for andre fylkesnemnder. Nemndene vil i denne situasjonen være avhengig av et hensiktsmessig system for å utveksle ressurser for å opprettholde produktiviteten.

Barnevernloven åpner for at nemndsleder i enkelte saker som tilfredsstillers spesifikke vilkår kan beslutte at en ordinær sak skal avgjøres på bakgrunn av sakens dokumenter og av nemndsleder alene. Dette innebærer at det ikke gjennomføres forhandlingsmøte i saken, noe som reduserer ressursbruken nemnda må benytte på saksbehandlingen. Andelen ordinære saker som behandles på en slik forenklet måte, ligger i perioden

2010–2014 stabilt på om lag 25 prosent, men det er store variasjoner mellom fylkesnemndene med hensyn til i hvilken grad de benytter forenklet behandling. I 2014 behandlet en fylkesnemnd 39 prosent av de ordinære sakene forenklet (Fylkesnemnda i Agder), mens en annen (Fylkesnemnda i Troms og Finnmark) bare behandlet om lag 20 prosent av sakene forenklet. Det går fram av undersøkelsen at nemndslederne har ulike oppfatninger av hvor mange forenklete saker det er realistisk for dem å behandle i løpet av ett år; antallet varierer mellom 5 og 40 saker.

Dersom samtlige fylkesnemnder behandlet forenklet samme andel saker som Fylkesnemnda i Agder i 2014, ville fylkesnemndene sett under ett fattet over 50 prosent flere vedtak i ordinære saker uten forhandlingsmøte i 2014. Riksrevisjonen konstaterer at det er et betydelig uutnyttet potensial for bruk av muligheten til forenkling.

2.3 Mangelfull styring og oppfølging forårsaker lang saksbehandlingstid

2.3.1 Det er svakheter i Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets styring og oppfølging av Sentralenheten for fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker
Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet har det overordnede ansvaret for at fylkesnemndene gjennomfører aktiviteter i samsvar med målene i Stortingets vedtak og forutsetninger, jf. reglement for økonomistyring i staten, men fylkesnemnda er et selvstendig og frittstående forvaltningsorgan i sin faglige virksomhet.

I styringen av fylkesnemndene har departementet over flere år hatt oppmerksomheten på saksbehandlingstid og nemndsledernes produksjon av saker med forhandlingsmøte. Til tross for dette er saksbehandlingstidene langt over lovens krav.

Undersøkelsen viser at det er uenighet mellom departementet og fylkesnemndene om hvorvidt lovens krav til at forhandlingsmøte skal avholdes snarest og hvis mulig innen 28 dager etter at saken ble mottatt i nemnda, er realistisk eller ikke. Departementet mener det ikke er tilstrekkelig grunnlag for å endre fristen, da det for de private partene er viktig med rask saksbehandling, slik at de slipper å leve i uvisshet unødig lenge. Riksrevisjonen konstaterer at uenigheten har vedvart i mange år, og at det fortsatt ikke er enighet mellom departementet og fylkesnemndene om hva som er en realistisk saksbehandlingstid for de ordinære sakene.

Et viktig premiss for fylkesnemndenes arbeid er at nemndslederne har besluttende myndighet i den enkelte sak, og at det bare er domstolene som kan overprøve fylkesnemndenes vedtak. Et annet viktig premiss er at det skal være høy rettsikkerhet og likeverdig saksbehandling av høy kvalitet i hele landet. Departementet innhenter ikke styringsinformasjon som kan belyse om kvaliteten av saksbehandlingen i fylkesnemndene er betryggende og tillitskapende slik barnevernloven stiller krav om. Undersøkelsen viser blant annet at nemndene i perioden 2010–2014 i om lag 20 prosent av klagesakene har gitt partene som har klaget medhold, men at det varierer i hvilken grad nemndene gir medhold i klagesakene. I 2014 ga Fylkesnemnda i Buskerud og Vestfold medhold i 8,5 prosent av klagesakene, mens Fylkesnemnda i Oppland og Hedmark ga medhold i 31,4 prosent av klagesakene. De store variasjonene imellom fylkesnemndene gir etter Riksrevisjonens vurdering tvil om likeverdighetsprinsippet ivaretas. Riksrevisjonen mener det må framskaffes informasjon om på hvilke områder det er store forskjeller mellom fylkesnemndene og årsakene til dette, slik at det kan vurderes om det er behov for å iverksette forbedringstiltak.

Undersøkelsen viser videre at departementets krav til rapportering ikke gir et godt bilde av nemndsledernes produksjon, og at det bare etterspørres informasjon om hvor

mange saker med forhandlingsmøte nemndslederne gjennomfører. Departementet mener at det ikke har vært behov for å følge med på hele fylkesnemndas produksjon og arbeidsinnsats. Riksrevisjonen er enig med departementet i at det ikke er nødvendig med rapportering om hele produksjonen og arbeidsinnsatsen, men mener at dagens innretning kun mot saker med forhandlingsmøte kan bidra til at nemndslederne ikke i stor nok grad benytter den forenklede behandlingsformen i saker der loven åpner for det.

Fylkesnemndene er avhengig av et velfungerende saksbehandlingssystem for å behandle saker effektivt. Dagens system er utdatert, og departementet opplyser at det er nødvendig å få et nytt saksbehandlingssystem raskt. Et nytt system er under utvikling, men det er forsinket. I tillegg er det ifølge sentralenheten noe usikkert om det nye systemet vil løse fylkesnemndenes utfordringer blant annet med oversendelse av sensitive opplysninger. Riksrevisjonen mener det er viktig for fylkesnemndene at det innføres et saksbehandlingssystem som sikrer effektiv saksbehandling.

Satsene for godtgjøring av barnets talspersoner har ikke blitt endret siden 1993, mens satsene for fagkyndige nemndsmedlemmer ikke har blitt endret siden 2001. Undersøkelsen viser at dagens system gjør det tidkrevende for nemndene å oppnevne talspersoner og fagkyndige da de aktuelle personene ikke sjeldent foretrekker oppdrag som er bedre betalt. Undersøkelsen viser at enkelte nemnder må rekruttere fagkyndige fra andre deler av landet, og dette resulterer i mer tid brukt på administrasjon og i høyere reiseutgifter.

Det framgår av undersøkelsen at det er lite informasjon om fylkesnemndenes arbeid tilgjengelig for befolkningen, i form av for eksempel egen nettside eller annet informasjonsmateriale. Fylkesnemndene har et viktig samfunnsoppdrag, og det bør etter Riksrevisjonens vurdering finnes lett tilgjengelig informasjon om fylkesnemndene for brukerne og befolkningen generelt, og for andre offentlige instanser.

2.3.2 Sentralenheten har bedret styringen av fylkesnemndene, men det er fortsatt muligheter for forbedring

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet opprettet sentralenheten i 2011. Det går fram av Prop. 1 S (2012–2013) at departementet forventet at dette skulle gi gevinster blant annet gjennom utveksling av beste praksis på tvers av fylkesnemndene og økt produktivitet i saksbehandlingen. Sentralenheten skal styre og samordne arbeidet i fylkesnemndene, og sikre høy rettssikkerhet og likeverdig saksbehandling av høy kvalitet i hele landet.

Styringen av fylkesnemndene har blitt styrket på flere områder som følge av opprettelsen av sentralenheten, blant annet når det gjelder ledelsen av fylkesnemndene, økt kompetanseutvikling og økt erfaringsutveksling mellom fylkesnemndene. Sentralenheten har i mindre grad bidratt til samordning av fylkesnemndene. Fylkesnemndene har blant annet valgt ulike løsninger når det gjelder hvordan de fordeler innkomne saker, om det gjennomføres forhandlingsmøter i flere byer i nemndas område, og hvilken strategi de har valgt for beramning av forhandlingsmøter. Riksrevisjonen mener det er behov for økt samordning av arbeidet i fylkesnemndene, blant annet for å oppnå bedre ressursutnyttelse.

Den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden varierer mellom fylkesnemndene, og det er store variasjoner fra ett år til ett annet. I 2014 var det Fylkesnemnda i Rogaland som hadde lengst gjennomsnittlig saksbehandlingstid fram til første dag i forhandlingsmøte med 117 dager, mens Fylkesnemnda i Telemark hadde lavest saksbehandlingstid med 68 dager. Dette vil si at barna og de berørte familiene i Rogaland i

gjennomsnitt ventet 49 dager lengre enn hva som var tilfellet i Telemark. Forskjellen mellom nemnda med kortest og lengst gjennomsnittlig saksbehandlingstid var på 43 dager i 2010, mens den var på sitt høyeste i 2012 med 69 dager.

Sentralenheten har to virkemidler for å jevne ut forskjeller i saksbehandlingstider: 1) å flytte ansvaret for enkeltkommuner til en annen nemnd og 2) sakshjelpsordningen, der nemndsledere saksbehandler saker fra andre nemnder. Begge virkemidlene baserer seg på et prinsipp om at noen fylkesnemnder har ledig kapasitet. Undersøkelsen viser at i en situasjon der alle fylkesnemndene har saksbehandlingstider som i vesentlig grad overstiger lovens krav, har virkemidlene blitt benyttet i liten grad. Riksrevisjonen mener at det ikke er etablert tilstrekkelig gode virkemidler for å utjevne saksbehandlingstider mellom fylkesnemndene.

Sentralenheten har ikke prioritert arbeidet med risikovurderinger høyt, og departementet har vært lite opptatt av risikostyringen i oppfølgingen av fylkesnemndene. Fylkesnemndene er i en krevende situasjon med hensyn til både måloppnåelse og sikkerhet, og Riksrevisjonen mener at risikostyringen bør få økt oppmerksomhet i styringen av fylkesnemndene.

3 Riksrevisjonens anbefalinger

For å redusere saksbehandlingstiden anbefaler Riksrevisjonen at Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet i samarbeid med Sentralenheten for fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker

- tar initiativ til å avklare hvilke tiltak som må iverksettes for at fylkesnemndene skal kunne oppfatte lovens tidskrav til saksbehandling av de ordinære sakene som realistisk og forpliktende
- videreutvikler virkemidlene for utveksling av ressurser for å redusere de store forskjellene i saksbehandlingstid mellom fylkesnemndene. Dette burde være en særlig viktig oppgave for sentralenheten
- legger til rette for at nemndslederne får økt oppmerksomhet om barnevernlovens muligheter for forenklet saksbehandling, og vurderer om det er behov for økt veiledning og opplæring i denne sammenheng
- sørger for at fylkesnemndene så snart som mulig får et nytt og forbedret saksbehandlingssystem.

4 Departementets oppfølging

Statsråden viser til at Riksrevisjonen har belyst flere sentrale og relevante forhold. Informasjonen er nyttig i det videre arbeidet for å redusere saksbehandlingstiden og gjøre saksbehandlingen mer likeartet.

Det er etter departementets vurdering avgjørende for et velfungerende barnevern at saksbehandlingstidene i fylkesnemndene er korte, både i sakene som omhandler barn som bor hjemme, og for barn som er plassert utenfor hjemmet mens saken behandles. Det er etter statsrådets mening alvorlig at nesten 30 prosent av de ordinære sakene med forhandlingsmøte i 2014 hadde en saksbehandlingstid på over fire måneder, og det er grunn til å prioritere tiltak for å endre dette forhold. Det framheves samtidig at

hurtig behandling ikke må gå på bekostning av rettssikkerheten og kravene til forsvarlig saksbehandling.

Statsråden tar tilbakemeldingen om at mangelfull styring og oppfølging fra departementet av sentralenheten forårsaker lang saksbehandlingstid, alvorlig, og vil se nærmere på hvordan departementet kan forbedre styringen og oppfølgingen. Departementet skal fortsatt følge med på saksbehandlingstid, effektivitet og produktivitet i fylkesnemndene. Parallelt med denne oppfølgingen er det startet et arbeid med å utarbeide indikatorer for rapportering av om saksbehandlingen også er betryggende og tillitskapende, og departementet vil vurdere hvordan dette kan brukes i styringen av nemndene i framtiden.

Statsråden opplyser at fylkesnemndene de siste årene har blitt tilført ekstra ressurser for å kunne oppfylle bestemmelsen i barnevernlovens § 7-14 om krav til saksbehandlingstid, og ser dette som uttrykk for at det har vært enighet mellom departementet og sentralenheten om at det er krevende å oppfylle lovens intensjon om rask behandling. For å øke nemndenes behandlingsskapasitet er budsjettet økt de to siste årene. I tillegg vil sentralenheten fortsette arbeidet med å utføre interne effektiviseringstiltak og utveksle ressurser. Det er også ansatt en jurist som skal ambulere mellom nemnder ved ekstra behov og bidra til å utjevne forskjell i behandlingstider.

I samarbeid med sentralenheten vil departementet vurdere hvordan den kan sikre lik organisering og oppgaveløsning, slik at nemndene både kan bli mer effektive og lære av hverandre. I og med at nemndene er frittstående, uavhengige domstollignende forvaltningsorganer, vil departementet legge vekt på at arbeidet for en felles og mer likeartet praksis skjer gjennom et faglig og kollegialt utviklingsarbeid i samarbeid mellom nemndene. Sentralenheten vil ha en viktig oppgave i å legge til rette for et slikt samarbeid.

Statsråden vil sørge for at nemndslederne øker oppmerksomheten om barnevernlovens muligheter for forenklet saksbehandling. I denne sammenhengen vil det bli vurdert om det er behov for økt veiledning og opplæring, og muligheten for utvikling av beste praksis. Det vil også bli vurdert om departementets mål- og resultatkrav i tildelingsbrevene bør endres. Dagens målkrav kan føre til at saker ikke behandles forenklet, fordi nemndene prioriterer å oppfylle kravet til antall saker med forhandlingsmøte per nemndsleder.

Avslutningsvis opplyser statsråden at innføringen av et nytt og forbedret saksbehandlingssystem følger framdriftsplanen, og del to av prosjektet innebærer utvikling av sikker elektronisk meldingsutveksling med eksterne aktører som domstoler, kommuner og advokater. Den elektroniske meldingsutvekslingen vil ivareta krav om personssikkerhet, og bidra til å få ned saksbehandlingstiden i nemndene.

5 Riksrevisjonens sluttmerknad

Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader.

Saken sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 23. juni 2015

Per-Kristian Foss

Karl Eirik Schjøtt-Pedersen

Beate Heieren Hundhammer

Gunn Karin Gjøl

Arve Lønnum

Björg Selås

Vedlegg 1

Riksrevisjonens brev til statsråden



Riksrevisjonen

Vår saksbehandler
Ingvild Aasen Tryggestad 22241286
Vår dato 05.05.2015 Vår referanse 2014/00329-87
Deres dato Deres referanse

Utsatt offentlighet jf. rrevl. § 18(2)

STATSRÅD SOLVEIG HORNE
BARNE-, LIKESTILLINGS- OG
INKLUDERINGSDEPARTEMENTET
Postboks 8036 DEP
0030 OSLO

Riksrevisjonens undersøkelse av saksbehandlingstid og saksbehandlingspraksis i Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker

Vedlagt oversendes utkast til Dokument 3:X (2014-2015) *Riksrevisjonens undersøkelse av saksbehandlingstid og saksbehandlingspraksis i Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker.*

Dokumentet er basert på en rapport som ble oversendt Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet ved vårt brev 27. februar 2015 og på departementets svar 26. mars 2015. Departementets kommentarer er i hovedsak innarbeidet i rapporten og dokumentet til Stortinget.

Statsråden bes redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

Departementets oppfølging vil bli sammenfattet i det endelige dokumentet til Stortinget. Statsrådets svar vil i sin helhet bli vedlagt dokumentet.

Svarfrist: 28. mai 2015.

For riksrevisorkollegiet

Per-Kristian Foss
riksrevisor

Vedlegg:

Utkast til Dokument 3:X (2014-2015) *Riksrevisjonens undersøkelse av saksbehandlingstid og saksbehandlingspraksis i Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker*

Vedlegg 2

Statsrådets svar



DET KONGELIGE BARNE-, LIKESTILLINGS-
OG INKLUDERINGSDEPARTEMENT

Statsråden

Riksrevisjonen
Pb. 8130 Dep
0032 OSLO

Offl. § 5 andre ledd

Deres ref
2014/00329

Vår ref
13/3917-

Dato
02.06.2015

Riksrevisjonens undersøkelse av saksbehandlingstid og saksbehandlingspraksis i fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker

Jeg viser til brev av 5. mai 2015 om Riksrevisjonens undersøkelse av saksbehandlingstid og saksbehandlingspraksis i fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker. I brevet blir jeg bedt om å redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

Generelle tilbakemeldinger

Departementet har tidligere mottatt og kommentert hovedanalyserapport om undersøkelse av saksbehandlingstid og saksbehandlingspraksis i fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker. Riksrevisjonen har belyst flere sentrale og relevante forhold. Informasjonen fra forvaltningsrevisjonen er nyttig i det videre arbeidet for redusert saksbehandlingstid og en mer likeartet saksbehandling.

Departementet har lagt stor vekt på å følge opp Sentralenheten for fylkesnemndene både gjennom forslag om økte bevilgninger og ved å igangsette en uavhengig evaluering av nemndene. Evalueringsrapporten *Organisering, effektivitet og rettssikkerhet - Evaluering av fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker* (Oxford Research m.fl.) forelå i mai 2015. Hovedformålet med evalueringen har vært å få mer kunnskap om hvordan fylkesnemndene fungerer sett i forhold til de ulike målene som er satt for nemndenes arbeid. Evalueringen har sett på sammenhengen mellom effektivitet, organisering og rettssikkerhet samt eventuelle forskjeller mellom nemndene. Departementet vil bruke analysene og vurderingene i denne rapporten, sammen med Riksrevisjonens anbefalinger i videre oppfølging av Sentralenheten for fylkesnemndene.

Det er avgjørende for et velfungerende barnevern at saksbehandlingstiden i fylkesnemndene er kort, både i sakene som omhandler barn som bor hjemme og for barn som er plassert utenfor hjemmet mens saken behandles. Det er alvorlig at nesten 30 % av de ordinære sakene med forhandlingsmøte hadde en saksbehandlingstid på over fire måneder i 2014. Det er et mål

at både barn og foreldre skal få en rask avklaring av framtidig omsorgssituasjon. Det er derfor viktig at fylkesnemndene har tilstrekkelig kapasitet og arbeider effektivt.

Samtidig som barn og foreldre skal få en rask avklaring av saken, må ikke hurtighet gå på bekostning av rettssikkerheten og kravene til forsvarlig saksbehandling. Barnevernloven § 7-3 fastslår at fylkesnemndas saksbehandling skal være betryggende, rask og tillitskapende. Den skal være tilpasset tiltaket og sakens art, omfang og vanskelighetsgrad, og støtte opp under lovens grunnleggende hensyn.

Riksrevisjonen mener mangelfull styring og oppfølging fra departementet av Sentralenheten for fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker forårsaker lang saksbehandlingstid. Jeg tar denne tilbakemeldingen alvorlig og vil se nærmere på hvordan vi kan forbedre styringen og oppfølgingen av Sentralenheten. Departementet skal fortsatt følge med på saksbehandlingstid, effektivitet og produktivitet. Nemndene har allerede fått i oppdrag i tildelingsbrevet for 2015 å utarbeide indikatorer som skal ligge til grunn for å rapportere på om saksbehandlingen også er betryggende og tillitskapende, og departementet vil vurdere hvordan dette kan brukes i styringen av nemndene i fremtiden.

Departementets styring av de ulike områdene nevnt over må ses i sammenheng med at fylkesnemndene er frittstående, uavhengige domstollignende forvaltningsorgan. Uavhengigheten innebærer at fylkesnemndene ikke er underlagt verken departementet eller andre forvaltningsorganers instruksjonsmyndighet. Uavhengigheten understrekes ved at nemndas avgjørelser bare kan overprøves gjennom saksfremlegg for de alminnelige domstoler¹.

Nemndenes uavhengige stilling krever at departements styring ikke legger bindinger på nemndenes faglige arbeid og juridiske vurderinger. Departementet vil derfor legge vekt på at arbeid for en felles og mer likeartet praksis i nemndene skjer gjennom et faglig og kollegialt utviklingsarbeid i samarbeid mellom nemndene. Sentralenheten vil ha en viktig oppgave i å legge til rette for et slikt samarbeid.

Om Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen gir departementet fire anbefalinger for å redusere saksbehandlingstiden. Jeg vil under kommentere disse og orientere om hvordan jeg vil følge dem opp.

- 1. Riksrevisjonen anbefaler at departementet i samarbeid med Sentralenheten for fylkesnemndene tar initiativ til å avklare hvilke tiltak som eventuelt må iverksettes for at fylkesnemndene oppfatter lovens tidskrav til saksbehandling av de ordinære sakene som realistisk og forpliktende.*

Barnevernlovens bestemmelse i § 7-14, om at "*forhandlingsmøte skal holdes snarest, og hvis mulig innen fire uker etter at fylkesnemnda mottok saken*", ble sist vurdert i Ot. prp. nr. 76 (2005-2006). Departementets begrunnelse for ikke å endre bestemmelsen var at det er viktig med rask saksbehandling i denne type saker, slik at barn og foreldre slipper å leve i usikkerhet unødig lenge. Stortinget sluttet seg til departementets vurdering, der komiteen uttalte at det er av stor betydning at barnevernsaker får en rask avklaring, jf. Innst. O. nr. 2 (2006-2007).

¹ Se Ot.prp. nr 44 (1991 -1992) samt Innst. O. nr. 80 (1991-1992).

Med bakgrunn i Stortingets tilslutning til dagens bestemmelse har nemndene de siste årene blitt tilført ekstra ressurser for å kunne oppfylle bestemmelsen i barnevernloven § 7-14. Dette må bl.a. ses som uttrykk for at det har vært enighet mellom departementet og Sentralenheten om at det er krevende å oppfylle lovens intensjon om rask behandling av sakene. Stortinget bevilget 5 mill. kroner ifm. revidert nasjonalbudsjett for 2014 for å øke nemndenes saksbehandlingskapasitet. Styrkingen er videreført i 2015-budsjettet med 10 mill. kroner som gjør det mulig å videreføre den positive utviklingen vi nå ser. I følge årsrapporten for fylkesnemndene for 2014 har gjennomsnittlig behandlingstid for ordinære saker med forhandlingsmøte blitt redusert med 12 dager i 2014.

Departementet vil understreke at tidsbestemmelsen i barnevernloven § 7-14 ikke er absolutt. Bestemmelsen inneholder et forbehold om ”... hvis mulig innen fire uker etter at fylkesnemnda mottok saken”. Dette forbeholdet ble tatt inn i loven fordi departementet så at årsakene til lang saksbehandlingstid kunne ligge utenfor nemndenes kontroll. Både Riksrevisjonens hovedanalyserapport samt evalueringen av fylkesnemndene, viser at årsakene til lang saksbehandlingstid til en viss grad skyldes eksterne forhold utenfor nemndenes kontroll. Det kan f.eks. være utfordrende å finne et møtetidspunkt som passer alle eksterne aktører innenfor fristen.

I tillegg til eksterne forhold vet vi at saksbehandlingstiden påvirkes av sakenes karakter eller kompleksitet. Sakene innebærer som regel en stor mengde dokumenter, flere vitner, kompliserte bevistemåter, og ofte vanskelige faglige og juridiske spørsmål. Antall barn i den enkelte sak, antall parter, bruk av tolk m.m. påvirker også saksbehandlingstiden. Som uavhengige, frittstående domstollignende forvaltningsorgan skal nemndene jobbe etter samme saksbehandlingsregler og prinsipper som domstolene. Kontradiksjon, muntlighet og bevisumiddelbarhet, gjelder også for saksbehandlingen i fylkesnemnda. Det er opp til den enkelte nemndsleder å vurdere om saken kan behandles forenklet eller ikke.

Det går fram av evalueringsrapporten at nemndene kan bli mer effektive ved å få mer lik organisering og oppgaveløsning. Jeg vil sammen med Sentralenheten for fylkesnemndene gjennomføre ytterligere tiltak som gjør at saksforberedelsene blir mer likeartet slik at saksbehandlingstiden kan gå ned. Etter departementets syn er det grunn til å prioritere tiltak for å endre det forhold at nesten 30 % av de ordinære sakene med forhandlingsmøte hadde en saksbehandlingstid på over fire måneder i 2014.

2. *Riksrevisjonen anbefaler* at departementet i samarbeid med Sentralenheten for fylkesnemndene videreutvikler virkemidlene for utveksling av ressurser for å redusere de store forskjellene i saksbehandlingstid mellom fylkesnemndene. Dette burde være en særlig viktig oppgave for Sentralenheten.

Riksrevisjonen mener fylkesnemndene har potensialet for å behandle flere saker innenfor gitte saksbehandlingsressurser, ved å utføre interne effektiviseringstiltak og utveksle ressurser. Dette har Sentralenheten arbeidet aktivt med, men rapporten fra Riksrevisjonen viser at det bør være mulig å komme lenger i å effektivisere behandlingen av saker. Til orientering har Sentralenheten nylig ansatt en jurist som skal ambulere mellom nemnder med ekstra behov for ressurser. Det bidrar til utjevning av forskjeller i saksbehandlingstider mellom nemndene.

En anbefaling i evalueringsrapporten er at arbeidsprosedyrene bør bli mer like og at rutinebeskrivelser bør utvikles, implementeres og etterleves. Jeg vil i samarbeid med

Sentralenheten vurderer hvordan Sentralenheten kan arbeide for å sikre lik organisering og oppgaveløsning, slik at nemndene kan bli mer effektive og medvirke til at nemndene lærer av hverandre.

3. *Riksrevisjonen anbefaler* at departementet i samarbeid med Sentralenheten legger til rette for at nemndslederne får økt oppmerksomhet om barnevernlovens muligheter for forenklet saksbehandling, og vurderer om det er behov for økt veiledning og opplæring i denne sammenheng.

Som hovedregel skal det avholdes forhandlingsmøte. Barnevernloven åpner for at saker kan behandles forenklet, men kun *på visse vilkår*. I lys av dette, og innenfor lovens rammer, vil jeg sørge for at nemndslederne får økt oppmerksomhet om barnevernlovens muligheter for forenklet saksbehandling, og jeg vil vurdere om det er behov for økt veiledning og opplæring og muligheten for utvikling av beste praksis.

I denne sammenheng vil jeg vurdere om departementets mål- og resultatkrav til antall saker med forhandlingsmøte per nemndsleder, slik det framkommer av tildelingsbrevet for 2015, bør endres i tildelingsbrevet for 2016. Dagens målkrav kan føre til at saker ikke behandles forenklet, fordi nemndene prioriterer å oppfylle kravet til antall saker med forhandlingsmøte per nemndsleder.

4. *Riksrevisjonen anbefaler* at departementet i samarbeid med Sentralenheten sørger for at fylkesnemndene så snart som mulig får et nytt og forbedret saksbehandlingssystem.

Departementet har i tildelingsbrev for 2015 lagt til grunn at nemndene tar i bruk nytt internt saksbehandlingssystem kalt ProSak, i 2015. Prosjektet følger framdriftsplanen. Del to av prosjektet innebærer utvikling av sikker elektronisk meldingsutveksling med eksterne aktører som domstoler, kommuner, advokater osv. Elektronisk kommunikasjon med disse vil både ivareta krav om personsikkerhet, og bidra til å få ned saksbehandlingstiden i nemndene. Dette vil kreve bevilgninger til investeringer som vil bli vurdert i forbindelse med de årlige budsjettbehandlinger.

Avslutningsvis vil jeg informere om at evalueringsrapporten fra Oxford Research (mai 2015) viser at barn og foreldre opplever at de i for liten grad blir hørt og får for lite informasjon. Dette er synspunkter jeg vil diskutere nærmere med Sentralenheten for fylkesnemndene. Vi vet at barns rett til medvirkning øker sannsynligheten for gode avgjørelser til beste for hvert enkelt barn. Departementet har i tildelingsbrevet for 2015 lagt inn et styringsparameter kalt *Barns medvirkning i egen sak*. Fylkesnemndene har "barns medvirkning" som tema på samling for nemndene i juni 2015.

Med hilsen


Solveig Horne

Vedlegg 3

**Rapport: Riksrevisjonens
undersøkelse av saksbehandling
i Fylkesnemndene for barnevern
og sosiale saker**

Revisjonen er gjennomført i samsvar med Riksrevisjonens lov og instruks, og med retningslinjer for forvaltningsrevisjon som er konsistente med og bygger på ISSAI 300, INTOSAI's internasjonale standarder for forvaltningsrevisjon.

Innhold

	Ordforklaringer	31
1	Innledning	33
1.1	Bakgrunn for undersøkelsen	33
1.2	Fylkesnemndenes organisering	33
1.3	Mål og problemstillinger	34
1.4	Avgrensninger av undersøkelsen	35
2	Metodisk tilnærming og gjennomføring	36
2.1	Dokumentanalyse	36
2.2	Analyse av kvantitative data	36
2.3	Produktivitetsmåling ved hjelp av DEA	36
2.4	Intervjuer	38
2.5	Spørreundersøkelse	38
3	Revisjonskriterier	39
3.1	Krav til Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker	39
3.2	Sentralenhetens ansvar for arbeidet i fylkesnemndene	42
3.3	Departementets ansvar for arbeidet i fylkesnemndene	42
4	Utvikling i saksinngang og antall saker med fattet vedtak i perioden 2010–2014	43
4.1	Hvordan har utviklingen i saksinngangen vært?	43
4.1.1	Totalt antall mottatte saker	43
4.1.2	Antall mottatte saker i henhold til barnevernloven	44
4.2	Hvordan har utviklingen i saksavvikling etter barnevernloven vært?	46
4.2.1	Antall saker med fattet vedtak i fylkesnemndene	46
4.2.2	Antall mottatte saker som ikke er avgjort (restanser) ved årsslutt	47
4.2.3	Antall mottatte saker som er avsluttet uten vedtak	48
5	I hvilken grad er saksbehandlingstidene i fylkesnemndene i samsvar med fastsatte frister?	50
5.1	Hvordan er saksbehandlingstidene for godkjenning av midlertidige vedtak i akutt situasjoner?	50
5.2	Hvordan er saksbehandlingstidene for klagesakene?	51
5.3	Hvordan er saksbehandlingspraksis og saksbehandlingstider for ordinære saker?	52
5.3.1	Saksbehandlingstid for ordinære saker med forhandlingsmøte	53
5.3.2	Saksbehandlingstid for ordinære saker uten forhandlingsmøte	55
5.4	Hvor mange vedtak bringes inn for rettslig prøving?	56
6	Hvordan har produktiviteten i fylkesnemndene utviklet seg i perioden 2010–2014?	58
6.1	Hvordan er utviklingen i saksbehandlingskapasiteten?	58
6.2	Hva viser Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets produksjonsmål?	59

6.3	Hva viser produktivitetsberegninger med DEA-modellen?	60
6.3.1	Mulige produktjonsforbedringer fra DEA-modellen	62
7	I hvilken grad kan forhold i fylkesnemndene forklare lang saksbehandlingstid?	64
7.1	Hvordan er fylkesnemndene organisert?	64
7.1.1	De administrasjonsansatte	64
7.1.2	System for fordeling av saker	64
7.1.3	Gjennomføring av forhandlingsmøter	64
7.2	Hvordan er rammebetingelsene for gjennomføring av forhandlingsmøter?	65
7.3	Hvordan utøves ledelse i fylkesnemndene?	66
7.4	I hvilken grad kan saksbehandlingspraksis i fylkesnemndene forklare lang saksbehandlingstid?	68
7.4.1	Berømming av saker	68
7.4.2	Nemndsledernes saksbehandling av de ordinære sakene	69
7.4.3	Forenklet behandling av ordinære saker	70
7.4.4	Vedtaks møte og utsending av vedtak	72
8	I hvilken grad påvirker fylkesnemndenes rammevilkår saksbehandlingstiden?	74
8.1	Hvordan styrer og følger Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet opp sentralenheten?	74
8.1.1	Mål om betryggende, rask og tillitskapende saksbehandling	74
8.1.2	Mål om effektiv organisering og drift av fylkesnemndene	77
8.1.3	Departementets oppfølging av ressurs situasjonen i fylkesnemndene	78
8.2	Hvordan styrer og følger sentralenheten opp fylkesnemndene?	79
8.2.1	Styringsdialogen med fylkesnemndene	79
8.2.2	Tilrettelegging for kompetanseutvikling og erfaringsoverføring	80
8.3	Hvordan arbeides det med strategier og risikovurderinger?	80
8.4	I hvilken grad understøtter saksbehandlingssystemet i fylkesnemndene effektiv saksbehandling?	81
8.5	Hvorfor er det vanskelig å rekruttere personer til å være fagkyndige og barnets talsperson?	82
8.6	Hvilken informasjon finnes om fylkesnemndene og deres arbeid?	83
8.6.1	Styringsinformasjon	83
8.6.2	Evalueringer og brukerundersøkelser	83
8.6.3	Informasjon til brukere av fylkesnemndene og befolkningen	83
9	Vurderinger	85
9.1	Saksbehandlingstiden for ordinære saker er ikke i samsvar med sentrale krav i barnevernloven	85
9.2	Fylkesnemndene har blitt mer produktive, men det er fortsatt et potensial for å behandle flere saker	86
9.3	Mangelfull styring og oppfølging forårsaker lang saksbehandlingstid	87
9.3.1	Det er svakheter i Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets styring og oppfølging av Sentralenheten for fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker	87
9.3.2	Sentralenheten har bedret styringen av fylkesnemndene, men det er fortsatt muligheter for forbedring	88
10	Referanseliste	89

Tabelloversikt

Tabell 1	Totalt antall mottatte saker i henhold til barnevernloven, fordelt på de ulike nemndene (2010–2014)	44
Tabell 2	Totalt antall saker med fattet vedtak i henhold til barnevernloven, fordelt på de ulike nemndene (2010–2014)	46
Tabell 3	Antall ordinære saker som ikke er avgjort ved periodens slutt (31.12.), som prosentandel av ordinære saker mottatt (2009–2014)	48
Tabell 4	Antall saker avsluttet uten vedtak, som prosentandel av mottatte saker, kategorisert etter sakstype (2010–2014)	49
Tabell 5	Prosentandel av midlertidige vedtak behandlet innen 48 timer, fordelt på nemndene (2010–2014)	50
Tabell 6	Prosentandel klagesaker behandlet innenfor én uke (2010–2014)	51
Tabell 7	Gjennomsnittlig antall dager fra mottaksdato til første møtedag for ordinære saker med forhandlingsmøte (2010–2014)	53
Tabell 8	Prosentandelen ordinære saker med forhandlingsmøte som er behandlet innenfor ulike tidsintervaller (2010–2014)	54
Tabell 9	Gjennomsnittlig antall dager fra mottaksdato til det er fattet vedtak for ordinære saker uten forhandlingsmøte (2010–2014)	55
Tabell 10	Prosentandel av ordinære saker uten forhandlingsmøte som er behandlet innenfor ulike tidsintervaller (2010–2014)	56
Tabell 11	Antall årsverk utført av nemndsledere (2010–2014)	58
Tabell 12	Antall årsverk utført av administrasjonsansatte (2010–2014)	59
Tabell 13	Utvikling i gjennomsnittlig antall ordinære saker med forhandlingsmøte behandlet per nemndsleder per nemnd (2011–2014)	60
Tabell 14	Nemndenes produktivitetsscore (2010–2014)	61
Tabell 15	Mulige produktjonsforbedringer (i prosent) dersom samtlige nemnder hadde hatt en produktivitetsscore på 100 (2010–2014)	62
Tabell 16	Stillingsandel for daglig ledelse i de ulike nemndene	66
Tabell 17	Prosentandel av ordinære saker som behandles forenklet (2010–2014)	71
Tabell 18	Antall saker utført gjennom sakshjelpsordningen (2010–2014)	78

Figuroversikt

Figur 1	Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker – oversikt over organisering	34
Figur 2	Totalt antall mottatte saker (2010–2014)	43
Figur 3	Utvikling i antall mottatte saker i henhold til barnevernloven, kategorisert etter sakstype (2010–2014)	45
Figur 4	Antall saker med vedtak, kategorisert etter sakstype (2010–2014)	47
Figur 5	Sentrale trinn i saksbehandlingen av ordinære saker med og uten forhandlingsmøte	52
Figur 6	I hvilken grad er sikkerheten ivaretatt under forhandlingsmøter utenfor nemndas hovedlokale?	65
Figur 7	Antall saker som nemndslederne i perioden januar–oktober 2014 fattet med vedtak på grunnlag av en kombinasjon av muntlig og skriftlig behandling	70
Figur 8	Nemndsledernes synspunkter på årsaker til variasjonen i andelen forenklete saker mellom fylkesnemndene	72

Faktaboksoversikt

Faktaboks 1	Kan utelatte faktorer forklare variasjon i produktivitet?	63
Faktaboks 2	Forsøk med saksforberedende møter	69

Ordforklaringer

Alminnelig medlem	En person som sentralenheten har oppnevnt til å sitte som medlem i fylkesnemnda uavhengig av faglig kompetanse. Personen er hentet fra domstolenes meddommerlister, men har i tillegg sagt seg villig til å være alminnelig medlem i fylkesnemnda.
Beramme	Fastsette møtetidspunktet i en sak.
Begjæring om tiltak	Ny sak som kommer inn til fylkesnemnda fra kommunen.
Domstollignende forvaltningsorgan	Et organ som konstitusjonelt, organisatorisk og administrativt er et forvaltningsorgan, men som skal arbeide som domstol i den enkelte sak.
Ekstern nemndsleder	En person som sentralenheten godkjenner ut fra kvalifikasjonskrav, og som er godkjent som nemndsleder. Eksterne nemndsledere er i stor grad pensjonerte nemndsledere, og benyttes gjennom sakshjelpsordningen.
Fagkyndig medlem	En person som sentralenheten har oppnevnt til å sitte som fagkyndig medlem i fylkesnemnda på grunnlag av vedkommendes faglige kompetanse.
Forhandlingsmøte	Møte i fylkesnemnda der en sak blir behandlet, partene møter med advokat og avgir forklaring og det føres vitner.
Kombinasjon av skriftlig og muntlig behandling	Barnevernloven § 7-14 angir når det er anledning til å kombinere muntlig og skriftlig behandling. Kombinasjon av skriftlig og muntlig behandling innebærer at det som ellers foregår i forhandlingsmøtet i form av innledningsforedrag, partsforklaringer, vitneførsel og avsluttende innlegg, kan begrenses og erstattes med skriftlig behandling etter en konkret vurdering i den enkelte sak.
Legalitetskontroll	Fylkesnemnda kontrollerer om det er juridisk grunnlag for midlertidig vedtak i akuttsituasjoner.
Midlertidige vedtak i akuttsituasjoner	Barneverntjenesten kan fatte akuttvedtak etter barnevernloven §§ 4-6 annet ledd, 4-9 første ledd, 4-25 annet ledd og 4-29 fjerde ledd, og disse vedtakene skal umiddelbart etter iverksetting sendes til godkjenning i fylkesnemnda.
Offentlig part	Kommunen
Privat part	Normalt foreldre med foreldreansvar, foreldre uten foreldreansvar som skal ha samvær, barn over 15 år og barn i saker om atferdstiltak (uavhengig av alder).

Rettslig overprøving	Fylkesnemndas vedtak kan klages inn og saken overprøves av tingretten. Tingrettens dom kan ankes til lagmannsretten, men lagmannsretten skal behandle saken bare dersom gitte vilkår er oppfylt. Tilsvarende gjelder for anke til Høyesterett. Deretter er det mulig å bringe saken inn for Den europeiske menneskerettighetsdomstol.
Sakshjelpsordning	System for å utveksle ressurser mellom fylkesnemndene. Formålet med ordningen er å redusere saksbehandlingstiden til forsvarlig nivå og å utjevne forskjeller i saksbehandlingstiden mellom nemndene.
Saksinngang	Antall saker som mottas i en gitt periode.
Sakkyndig utreder	En person (normalt en psykolog) som er oppnevnt av kommunen eller fylkesnemnda (i sjeldne tilfeller privat part) for å foreta en undersøkelse av personer som saken angår, etter en nærmere angitt bestilling.
Sak som forenkles	I henhold til barnevernloven § 7-5 andre ledd og § 7-14 andre ledd kan fylkesnemndsleder beslutte at en sak skal avgjøres på bakgrunn av sakens dokumenter og av fylkesnemndsleder alene. Dette vil si at det ikke avholdes forhandlingsmøte i saken. Dette gjelder saker der partene samtykker til at saken kan behandles forenklet, og der betryggende saksbehandling ikke er til hinder for dette, eller når saken gjelder krav om å endre forhold som tidligere har vært behandlet av fylkesnemnd eller domstol.
Sikker og usikker sone	Sikker sone er areal som er forbeholdt ansatte i fylkesnemnda og sikret med lås eller inngangskode. Usikker sone er areal som er tilgjengelig for publikum.
Talsperson	Et barns talerør overfor fylkesnemnda. Fylkesnemnda oppretter et utvalg av talspersoner basert på forslag fra kommunene. Barn mellom 7 og 15 år skal normalt få oppnevnt en talsperson som snakker med barnet og avgir vitneforklaring fra nemnda.
Tilsvare	De(n) private part(er)s skriftlige svar til kommunens forslag som gis i begjæringen.
Tvangssak	Sak som treffes mot, eller som opprettholdes uten, samtykke fra den private parten.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn for undersøkelsen

Barnevernloven har som formål å sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid. Loven skal bidra til at barn og unge får trygge oppvekstvilkår.

Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker er et statlig, kollegialt og domstol-lignende forvaltningsorgan som skal behandle og avgjøre saker om tvangstiltak etter barnevernloven, helse- og omsorgstjenesteloven og smittevernloven. Sakene omhandler blant annet om barneverntjenesten skal overta omsorgen for et barn, samværs-spørsmål og vedtak om tiltak for barn med atferdsvansker.

Det går fram av barnevernloven at saksbehandlingen i fylkesnemndene skal være betryggende, rask og tillitskapende. Bakgrunnen for undersøkelsen er at Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet ikke har lyktes med å redusere saksbehandlingstiden i fylkesnemndene til tross for at det gjennom flere år er iverksatt ulike tiltak for å redusere saksbehandlingstidene. Det er blant annet tilført midler for å bedre kapasiteten i nemndene, og Sentralenheten for fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker (sentralenheten) er etablert. Fylkesnemndene fikk i 2014 en samlet bevilgning på 164,8 mill. kroner over statsbudsjettet. Bevilgningen dekker lønns- og driftsutgifter i nemndene og sentralenheten samt saksutgifter i nemndene.

Det er avgjørende for et velfungerende barnevern at fylkesnemndene har tilstrekkelig kapasitet og arbeider effektivt. Kort saksbehandlingstid i nemnda vil være viktig i sakene der barna bor hjemme mens saken behandles i nemnda, og det er også viktig for barna som er plassert i midlertidige tiltak mens saken behandles. Lang saksbehandlingstid i fylkesnemnda har store konsekvenser for barna, de berørte familiene og barnevernets arbeid. Erfaring viser videre at lange saksbehandlingstider for ordinære saker fører til en økning i antall akuttsaker fordi barneverntjenesten ikke finner det forsvarlig å la barna bo hjemme lenger. Lange saksbehandlingstider for ordinære saker resulterer dermed i flere akutt- og klagesaker.

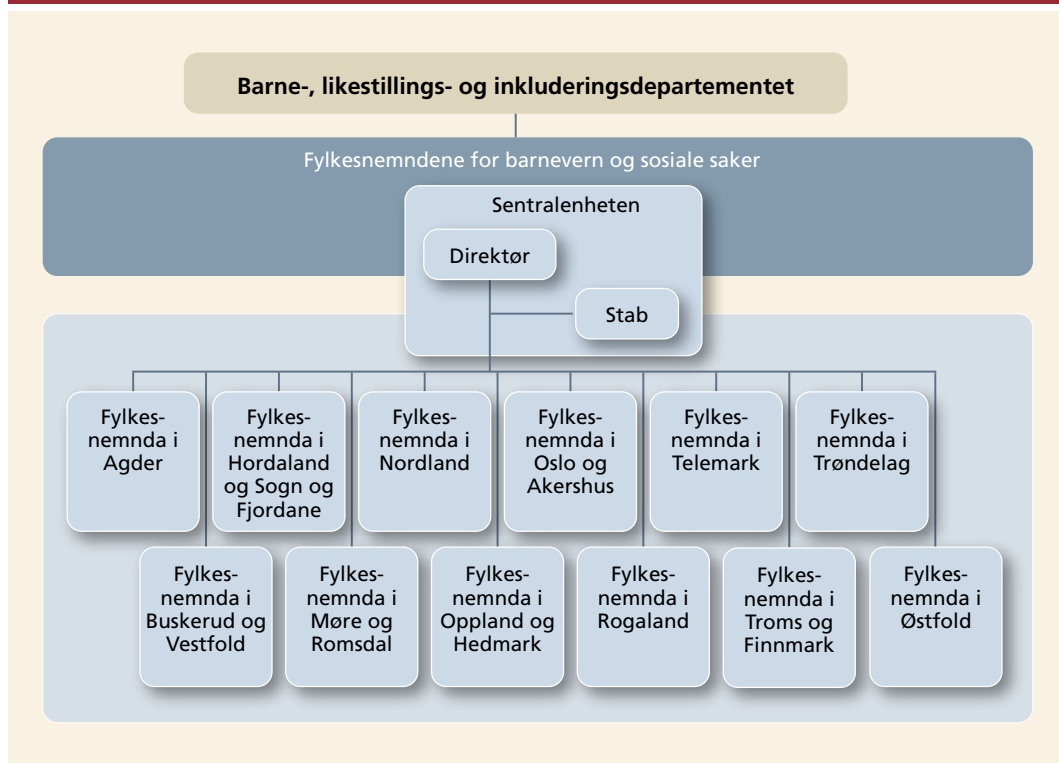
1.2 Fylkesnemndenes organisering

Fylkesnemndene er høyt spesialiserte avgjørelsesorganer som behandler tvangssaker. I tvangssaker er det særlig viktig å ivareta de private partenes rettssikkerhet, samtidig som det er helt grunnleggende å komme fram til løsninger som er til barnets beste. Sakene behandles, og avgjørelsene treffes, etter grunnregler for god saksbehandling som gjelder for domstolene. De fleste avgjørelser som treffes i fylkesnemnda, gjøres som førsteinstans. Dette gjelder blant annet vedtak om omsorgsovertakelse. Fylkesnemnda er også klageinstans for enkelte avgjørelser som treffes av barneverntjenesten i førsteinstans. Det gjelder først og fremst barneverntjenestens midlertidige vedtak i akuttsituasjoner.

Det er tolv fylkesnemnder i Norge, og disse dekker ett eller to fylker hver. Fylkesnemndene består av en daglig leder, en administrasjon og nemndsledere. Nemndslederne er jurister med dommerkompetanse, og de har ansvar for saksbehandlingen av den enkelte sak. En av nemndslederne er ansatt som daglig leder i nemnda.

Som vedtaksorgan består fylkesnemnda av et utvalg alminnelige og fagkyndige medlemmer. Nemndsleder kan også under bestemte betingelser fatte vedtak alene. Fylkesnemndenes vedtak kan bare overprøves av domstolene, og partene kan anke fylkesnemndas vedtak i klagesaker og ordinære saker til tingretten for en rettslig overprøving.

Figur 1 Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker – oversikt over organisering



Kilde: Håndbok for saksbehandlere, Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet har etatsstyringsansvar for Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker, men fylkesnemnda er et selvstendig og frittstående forvaltningsorgan i sin faglige virksomhet. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet har ikke instruksjonsmyndighet i enkeltsaker eller omgjøringsmyndighet.

Fylkesnemndene ble opprettet i 1993. Fra 2000 til 2011 var de tolv fylkesnemndene organisert i regioner som var direkte underlagt departementet. Sentralenheten ble etablert i 2011, og målet med etableringen var å senke saksbehandlingstidene, utnytte ressursene bedre og styrke den administrative styringen. Det går fram av Prop. 1 S (2012–2013) at Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet forventet at omorganiseringen skulle gi gevinster blant annet gjennom utveksling av beste praksis på tvers av nemndene og økt produktivitet i saksbehandlingen.

1.3 Mål og problemstillinger

Målet med undersøkelsen er å vurdere saksbehandlingstiden og produktiviteten i Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker, og å undersøke årsakene til lang saksbehandlingstid. Undersøkelsen belyser følgende problemstillinger:

- I hvilken grad er saksbehandlingstiden i fylkesnemndene i samsvar med fastsatte frister?

Undersøkelsen beskriver hvordan utviklingen i saksbehandlingstidene for akuttsaker, klagesaker og ordinære saker har vært.

- Hvordan er utviklingen i produktivitet i fylkesnemndene?

Undersøkelsen belyser utviklingen i produktivitet både for den enkelte fylkesnemnd og for fylkesnemndene som helhet.

- Hva er årsakene til lang saksbehandlingstid ved behandling av ordinære barnevernsaker?

Undersøkelsen belyser i hvilken grad eksterne faktorer som saksinnngang og rammevilkår gitt av Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet og sentralenheten kan forklare lang saksbehandlingstid. Den omhandler også i hvilken grad interne faktorer i den enkelte nemnd kan forklare variasjoner i saksbehandlingstid mellom fylkesnemndene.

1.4 Avgrensninger av undersøkelsen

Denne undersøkelsen omfatter fylkesnemndenes saksbehandling av saker etter barnevernloven i perioden 2010 til 2014. Godt over 90 prosent av sakene som behandles av fylkesnemndene, er hjemlet i barnevernloven, og det er her fylkesnemndene har de største utfordringene med hensyn til saksbehandlingstid. I tillegg behandler fylkesnemndene saker i henhold til helse- og omsorgstjenesteloven og smittevernloven. Disse sakene er inkludert i den totale saksinngangen, men inngår ellers ikke i undersøkelsen.

2 Metodisk tilnærming og gjennomføring

Problemstillingene er belyst ved analyse av dokumenter, kvantitative data, intervjuer og en spørreundersøkelse til alle nemndslederne.

2.1 Dokumentanalyse

Følgende dokumenter er gjennomgått:

- lover, budsjettproposisjoner og andre stortingsdokumenter
- tildelingsbrev til Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker
- årsrapporter og tertialrapporter
- instruks for økonomi- og virksomhetsstyring i Sentralenheten for fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker
- årlige disponeringsskriv til nemndene
- virksomhetsplaner for fylkesnemndene
- felles retningslinjer og rutiner for fylkesnemndene
- Helheten (2011), en rapport utarbeidet av fylkesnemndene
- oversendte skriftlige interne rutiner og retningslinjer fra nemndene
- oversendte risikovurderinger og virksomhetsplaner fra nemndene
- forskningsrapporter og faglitteratur

Dokumentene er gjennomgått for å belyse blant annet styring og oppfølging av fylkesnemndene.

2.2 Analyse av kvantitative data

For å kartlegge ulike forhold knyttet til ressursbruk og saksbehandlingstider i fylkesnemndene er det benyttet tallmateriale i tertial- og årsrapporter, og det er innhentet registerdata fra sentralenheten. Registerdataene omfatter blant annet antall saker som mottas, antall saker som avsluttes med og uten vedtak, saksbehandlingstider i ulike deler av saksgangen og antall saker der vedtak blir sendt til rettslig prøving. Dataene er innhentet for perioden 2010–2014.

I framstillingen av andelen av akutt- og klagesaker som er behandlet innenfor gitte tidsintervaller, har det ikke vært mulig å framskaffe tall som utelater saker som er behandlet etter helse- og sosialtjenesteloven. I framstillingen av andelen ordinære saker uten forhandlingsmøte er det også i flere av årene inkludert et antall saker som er behandlet etter helse- og sosialtjenesteloven. Dette vurderes imidlertid ikke å være problematisk, siden dette ifølge sentralenheten bare gjelder et mindre antall saker, som tidsmessig ikke skiller seg vesentlig fra saker som er behandlet etter barnevernloven.

2.3 Produktivitetmåling ved hjelp av DEA

En tradisjonell tilnærming for å sammenligne produktivitet mellom enheter er en enkel brøk eller forholdstall, der mengden av produkter eller tjenester som blir produsert, blir delt på mengden av innsatsfaktorene:

$$\text{produktivitet} = \frac{\text{produksjon}}{\text{innsatsfaktorer}}$$

En mulig metode for å sammenligne produktiviteten mellom ulike fylkesnemnder er å ta utgangspunkt i et slikt beregnet forhold mellom ett produkt og én innsatsfaktor for hver nemnd. Fylkesnemndenes produksjon består imidlertid av flere produkter som produseres ved hjelp av flere innsatsfaktorer. Det innebærer at de ulike forholdstallene må veies sammen for at man skal kunne sammenligne den totale produktiviteten i de ulike nemndene.

Dataomhyllingsanalyse (Data Envelopment Analysis, DEA) er en metode der disse vektene bestemmes ut fra beste observerte praksis. DEA-metoden brukes i utstrakt grad for produktivitetsanalyse, fordi den gjør det mulig å sammenligne produktiviteten i ulike enheter selv om de har ulikt produksjonsvolum, ulik produksjonssammensetning og ulik sammensetning av innsatsfaktorer.¹

DEA-analysen tar utgangspunkt i at beste mulige produktivitet er definert av de fylkesnemndene som har den høyeste observerte produktiviteten. Disse fylkesnemndene utgjør beste praksis, som de andre fylkesnemndene blir sammenlignet med i metodens *tekniske produktivetsmål*².

$$\text{teknisk produktivitet} = \frac{\text{faktisk produktivitet}}{\text{best mulig produktivitet}} * 100$$

Den tekniske produktiviteten kan altså leses som forholdet mellom en fylkesnemnds faktiske produktivitet og høyeste observerte produktivitet. Den tekniske produktiviteten til en fylkesnemnd blir dermed målt på en skala fra 0 til 100, der verdien 100 betyr at nemnda har høyeste observerte produktivitet, mens verdier under 100 indikerer et forbedringspotensial i forhold til beste praksis. Det tekniske produktivetsmålet vil i undersøkelsen bli omtalt som nemndas "produktivitetsscore".

I den benyttede DEA-modellen er det forutsatt at nemndene kan ha fordeler eller ulemper knyttet til produksjon som følge av sin størrelse (se vedlegg 1). For analysens del medfører dette at hver enkelt nemnd i størst mulig grad skal sammenlignes med andre nemnder på om lag samme størrelse. I den gjennomførte analysen er det tre enheter³ som skiller seg så vesentlig fra de andre nemndene at de i analysen ender opp med bare å bli sammenlignet med seg selv og automatisk får tildelt en produktivitetsscore på 100. For å sikre at modellens resultater er pålitelige, er det foretatt en sensitivetsanalyse, der DEA-modellen er kjørt på nytt uten data for de tre aktuelle enhetene. Ingen av modellens opprinnelige resultater endres som følge av dette uttrekket.

Beregningene av de tekniske produktivetsmålene og modellens forslag til forbedringspotensial må tolkes med varsomhet. For det første er det urealistisk å forvente at en fylkesnemnd er 100 prosent produktiv hele tiden, blant annet fordi beregningene ikke tar hensyn til eksterne faktorer som faller utenfor nemndenes kontroll. For det andre gir ikke DEA-metoden svar på om de fylkesnemndene som kommer ut som 100 prosent produktive, kunne vært enda mer produktive. Metoden er basert på beste observerte praksis, men gir ikke grunnlag for å slå fast hvor god denne praksisen er. For ytterligere omtale av DEA-metoden, se vedlegg 1.

1) NOU 1998:6 *Økonomien i den statlige høyskolesektoren*, Kapittel 7 "Effektivitet og tverrsnittanalyser".

2) Dette omtales ofte som teknisk effektivitetsmål.

3) Troms og Finnmark (2011), Telemark (2011) og Telemark (2013).

2.4 Intervjuer

Alle de tolv fylkesnemndene er besøkt i perioden fra mars til september 2014. I forkant av intervjuene ble alle nemndene bedt om å oversende det de hadde av egne rutiner, risikovurderinger og virksomhetsplaner.

Formålet med intervjuene var først og fremst å kartlegge hvordan arbeidet i nemndene er organisert, og daglig leders rolle. Under besøket ble det gjennomført to separate intervjuer – ett intervju der daglig leder deltok alene, og ett intervju der en representant fra administrasjonen deltok i tillegg til daglig leder. Etter at intervjuene var gjennomført, ble det utarbeidet referater og et skjema som viste saksflyten i nemnda. Alle dokumentene er verifisert. Intervjureferatene fra besøkene i nemndene er analysert ved hjelp av det kvalitative analyseprogrammet NVivo.

Det er videre gjennomført intervjuer med representanter fra sentralenheten og Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. Formålet med intervjuene var blant annet å innhente informasjon om styringsstrategier, kompetanseutvikling, kunnskapsgrunnlag og ansvarsfordeling mellom de ulike organisasjonsnivåene. Alle intervjudataene som inngår i undersøkelsen, er verifisert.

2.5 Spørreundersøkelse

Det er gjennomført en elektronisk spørreundersøkelse som er sendt til alle nemndslederne. Det ble blant annet stilt spørsmål om ulike aspekter ved nemndsledernes saksbehandling av ordinære saker og deres synspunkter på styringen og organiseringen av nemnda de er ansatt i.

Sentralenheten gikk gjennom spørreundersøkelsen før utsendelsen, og den ble gjennomført i perioden fra 25. september til 21. oktober 2014. 64 av totalt 74 nemndsledere svarte på undersøkelsen, noe som gir en svarprosent på 86,5 prosent.

3 Revisjonskriterier

I Ot.prp. nr. 76 (2005–2006) *Om lov om endringer i barnevernloven og sosialtjenesteloven mv.* og Innst. O. nr. 2 (2005–2006) går det fram at fylkesnemndene ble opprettet for å styrke rettssikkerheten til barn og foreldre gjennom et uavhengig og frittstående avgjørelsesorgan. I tillegg til at saksbehandlingen skal skje etter de grunnreglene for god saksbehandling som gjelder for domstolene, skal juridisk og faglig innsikt kombineres med legmannsskjønn. Et annet viktig ledd i begrunnelsen for fylkesnemndsordningen var hensynet til rask saksbehandling.

3.1 Krav til Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker

Lov av 17. juli 1992 om barneverntjenester (barnevernloven) gir regler for saksbehandlingen i Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker. Loven har som overordnet formål å sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid. Loven skal bidra til at barn og unge får trygge oppvekstvilkår.

Ifølge barnevernloven § 7-1 skal det være en fylkesnemnd for barnevern og sosiale saker i hvert fylke, men departementet kan bestemme at flere fylker kan ha en felles nemnd. Fylkesnemnda avgjør saker som reises av kommunene i det fylket nemnda omfatter. Når hensynet til hensiktsmessig saksavvikling tilsier det, kan departementet bestemme at saker som reises i én eller flere kommuner, skal avgjøres i en annen nemnd.

Krav til sammensetning av nemnda

Ifølge barnevernloven § 7-5 skal fylkesnemnda i den enkelte sak bestå av nemndsleder, ett medlem fra det alminnelige utvalget og ett medlem fra det fagkyndige utvalget.

Når sakens vanskelighetsgrad gjør det nødvendig, kan nemndslederen bestemme at nemnda skal være utvidet, noe som innebærer at det i tillegg til nemndsleder deltar to alminnelige medlemmer og to fagkyndige medlemmer. Nemndsleder kan under bestemte betingelser avgjøre saken alene. Det gjelder dersom partene samtykker til det, eller dersom saken gjelder en endring i et tidligere vedtak og det samtidig vil gi en forsvarlig behandling av saken at nemndslederen avgjør saken alene.

Krav til arbeidsprosesser

Det framgår av barnevernloven § 7-3 at fylkesnemndas saksbehandling skal være betryggende, rask og tillitvekkende. Saksbehandlingen skal være tilpasset tiltaket og sakens art, omfang og vanskelighetsgrad, og støtte opp under lovens grunnleggende hensyn. I Innst. O nr. 2 (2006–2007) la departementet vekt på at saksbehandlingen i fylkesnemndene skal være basert på en proporsjonalitet mellom hva som skal avgjøres, og de ressursene som settes inn, konsentrasjon i saksforberedelse, forhandlingsmøte og avgjørelse, og aktiv saksstyring fra nemndsleders side.

Aktiv saksstyring er et prinsipp som innebærer at retten, straks det er avgitt tilsvarende, skal drøfte det videre opplegget for behandling av saken med partene. Det går fram av tvisteloven at det skal settes nødvendige frister og hovedforhandling skal berammes, og det skal, så langt man kan ha oversikt, drøftes opplegg og gjennomføring av denne. Formålet er at retten aktivt og planmessig skal styre saksforberedelsen for å oppnå en

rask, prosessøkonomisk og forsvarlig behandling. Nemndsleder har ansvar for at saksbehandlingen er i tråd med kravene i barnevernloven § 7-3, for å planlegge og lede saksforberedelse og for å se til at saksbehandlingen står i forhold til det som skal avgjøres.

En sak for fylkesnemnda innledes ved at barneverntjenesten utarbeider begjæring om tiltak, jf. § 7-10. I begjæringen skal det redegjøres for forhold som kan ha betydning for nemndsleders vurdering av videre behandling og avgjørelsesform, blant annet nemndas sammensetning og framdriftsplan for et eventuelt forhandlingsmøte. Dersom en begjæring om tiltak ikke tilfredsstillende de kravene som følger av loven, skal nemndsleder gi pålegg om retting og sette en kort frist for dette, jf. § 7-11.

Fylkesnemnda skal etter barnevernloven § 7-8 sørge for at det oppnevnes advokat for de private partene, og at advokatene blir gjort kjent med innholdet i saken. Advokatene skal gis frist for tilsvare som normalt ikke overstiger ti dager (jf. § 7-11).

Krav til saksforberedelser i fylkesnemnda og gjennomføring av forhandlingsmøte

Barnevernloven § 7-12 gir nærmere regler om saksforberedelsen i fylkesnemnda. Det framgår av denne bestemmelsen at nemndsleder umiddelbart etter at nemnda mottar begjæring om tiltak, skal vurdere og eventuelt avgjøre videre saksbehandling. Rammene for saken skal trekkes opp, og nemndsleder skal vurdere blant annet:

- a) nemndas sammensetning
- b) behovet for møter, blant annet om det skal holdes forhandlingsmøte
- c) tema, tid og sted for slike møter
- d) behovet for ytterligere bevisførsel, blant annet sakkyndige utredninger
- e) bevisførselens form, blant annet bruk av fjernavhør
- f) om det skal oppnevnes talsperson for barnet

Hvis faktiske forhold i begjæringen om tiltak er uoversiktlige, kan nemndsleder pålegge kommunen å utbedre dette. Private parter skal i disse tilfellene gis en frist for et tilsvare, der det framgår hvilke deler av beskrivelsen som aksepteres og ikke (jf. § 7-12).

Nemndsleder kan innkalle til saksforberedende møte, blant annet for å kartlegge uenigheter mellom partene og drøfte videre behandling av saken. Nemndsleder kan innen saksforberedelsene er avsluttet, kreve at partene inngir en kort avsluttende redegjørelse for forslag til vedtak, de omstendighetene som begrunner det, og de rettsreglene som kommer til anvendelse, samt de bevisene partene vil føre (jf. § 7-12). Nemndsleder kan avvise eller heve saken (jf. § 7-13).

Krav til å holde forhandlingsmøte og vedtak

Det skal holdes forhandlingsmøte før det treffes vedtak i saken (jf. § 7-14). Forhandlingsmøtet skal holdes snarest og hvis mulig innen fire uker etter at fylkesnemnda mottok saken. Når det gjelder gjennomføring av forhandlingsmøtet, er det nemndsleder som styrer møtet og ser til at det gjennomføres i henhold til de rammene som er fastsatt (jf. § 7-15).



Hovedregelen er at det skal holdes forhandlingsmøte i de ordinære sakene, men under bestemte betingelser kan nemndsleder avgjøre saken alene.

Foto: Håvard Nyeggen Løberg

Fylkesnemnda skal fatte vedtak snarest mulig og senest to uker etter at forhandlingsmøtet ble avsluttet, med mindre det ikke er praktisk mulig, jf. § 7-19. Det følger videre av barnevernloven at vedtak skal begrunnes som dommer. I meldingen om vedtaket skal det gjøres oppmerksom på muligheten til å kreve rettslig prøving (jf. § 7-19). Nemndas vedtak blir bindende når det er underskrevet av alle medlemmene i nemnda. Nemndsleder underskriver til slutt (jf. § 7-19).

Godkjenning av akuttvedtak

Ifølge barnevernloven skal akuttvedtak i kommunen umiddelbart etter iverksettingen sendes til godkjenning i fylkesnemnda, jf. § 7-22. Vedtaket skal snarest, og om mulig innen 48 timer etter at fylkesnemnda har mottatt saken, godkjennes av nemndsleder. Det skal gis en kort begrunnelse for avgjørelsen.

Klagesaker

De private partene kan klage på et akuttvedtak – skriftlig eller muntlig (jf. barnevernloven § 7-23). Klagen behandles av nemndsleder alene. Det skal holdes et kort møte der partene får mulighet til å redegjøre for sitt syn og tilby supplerende bevisførsel som nemndsleder tillater. Vedtak i klagesaker skal foreligge innen én uke etter at fylkesnemnda mottok saken.

Krav til ressursutnyttelse

Bevilgningsreglementet § 10 sier at utgiftsbevilgningene skal disponeres på en slik måte at ressursbruk og virkemidler er effektive i forhold til de forutsatte resultatene. Effektivitet er også et overordnet mål for forvaltningspolitikken. Det framgår av St.meld. nr. 19 (2008–2009) at forvaltningen skal løse oppgavene sine med minst mulig ressursbruk og slik at de politiske målene nås.

I de årlige budsjettproposisjonene fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet i perioden 2011–2013 ble det understreket at det er avgjørende for rettssikkerheten og for et velfungerende barnevern at fylkesnemndene har tilstrekkelig kapasitet og arbeider effektivt. Det er derfor tilført økte ressurser de siste årene. I Innst. 14 S (2012–2013) fra familie- og kulturkomiteen viser flertallet til målet om at barnevernet over hele landet skal gi rett hjelp til utsatte barn og unge tidlig. Komiteen understreker at det er viktig å styrke saksbehandlingskapasiteten i fylkesnemndene ytterligere.

3.2 Sentralenhetens ansvar for arbeidet i fylkesnemndene

Det går fram av *reglementet for økonomistyring i staten* og tilhørende *bestemmelser om økonomistyring i staten* at alle virksomheter i staten skal etablere systemer og rutiner som har innebygd intern kontroll, blant annet for å sikre at ressursbruken er effektiv. Videre har virksomhetens ledelse ansvar for å se til at den interne kontrollen er tilpasset risiko og vesentlighet, at den fungerer på en tilfredsstillende måte, og at den kan dokumenteres. Den interne kontrollen skal forhindre styringssvikt, feil og mangler.

Den interne styringen skal være innrettet slik at det foreligger nødvendig styringsinformasjon og beslutningsgrunnlag for å følge opp aktivitetene og resultatene. Virksomhetens økonomisystem skal sammen med statistikk, analyser og informasjon fra andre relevante systemer belyse om virksomheten drives effektivt når det gjelder kostnader og fastsatte mål og resultatkrav.

Sentralenheten for fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker skal rapportere til Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. Omfanget av rapporteringen skal være i henhold til tildelingsbrevet, og den skal legge vekt på måloppnåelse og resultater.

3.3 Departementets ansvar for arbeidet i fylkesnemndene

Det går fram av *reglementet for økonomistyring i staten* og tilhørende *bestemmelser om økonomistyring i staten* at Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet har det overordnede ansvaret for at fylkesnemndene gjennomfører aktiviteter i samsvar med målene i Stortingets vedtak og forutsetninger. Som grunnleggende styringsprinsipp gjelder at det skal fastsettes mål- og resultatkrav, og at disse skal oppnås på en effektiv måte. Fylkesnemndene skal sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og et forsvarlig beslutningsgrunnlag for overordnet departement.

Departementet skal i sitt forslag til statsbudsjett beskrive de resultatene det ønsker å nå, og gi opplysninger om oppnådde resultater for siste regnskapsår. Utgiftsbevilgningene skal disponeres på en slik måte at ressursbruk og virkemidler er effektive for å nå de planlagte resultatene. Departementet skal stille bevilgninger til disposisjon for underliggende virksomheter ved tildelingsbrev.

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet styrer sentralenheten både gjennom regelstyring og gjennom mål- og resultatstyring. Departementet skal fastsette overordnede mål, styringsparametre og krav til rapportering til underliggende virksomheter. Det skal legges vekt på måloppnåelse og resultater, og resultatrapporteringen kan omfatte innsatsfaktorer, aktiviteter, produkter og tjenester samt effekter knyttet til brukere og samfunn. Departementet har ansvar for at styringsdialogen fungerer på en hensiktsmessig måte. Departementets styring må tilpasses virksomhetens egenart samt risiko og vesentlighet.

Departementet har et overordnet ansvar for at sentralenheten har et fungerende system for intern kontroll, og at de bruker de tildelte ressursene effektivt. Departementet skal sørge for at det blir gjennomført evalueringer for å skaffe kunnskap om effektivitet, måloppnåelse og resultater.

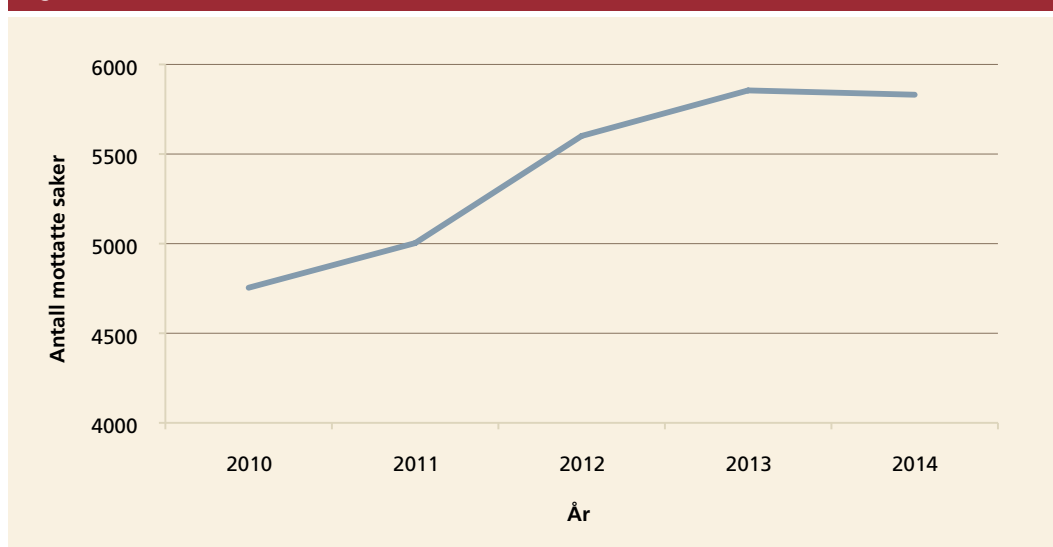
4 Utvikling i saksinngang og antall saker med fattet vedtak i perioden 2010–2014

4.1 Hvordan har utviklingen i saksinngangen vært?

4.1.1 Totalt antall mottatte saker

Fylkesnemndene mottar saker i henhold til barnevernloven, helse- og omsorgstjenesteloven og smittevernloven. Sakene sendes fra alle kommunene i landet, etter behov. Dette fører til at saksinngangen varierer fra år til år, og at det er variasjoner mellom de ulike nemndene.

Figur 2 Totalt antall mottatte saker (2010–2014)



Kilde: Sentralenheten

Figur 2 viser at totalt antall mottatte saker for fylkesnemndene som helhet har økt i perioden 2010–2013, mens det i 2014 er en mindre nedgang. Økningen i perioden er fra 4754 saker i 2010 til 5831 saker i 2014, eller 22,7 prosent. Antall mottatte saker er på det høyeste i 2013, med 5855 saker.

En stor andel av sakene som mottas i fylkesnemndene, er saker i henhold til barnevernloven. I årene 2010 til 2014 utgjør andelen saker etter barnevernloven mellom 92 og 93 prosent av det totale antallet mottatte saker for fylkesnemndene som helhet. Den resterende andelen av mottatte saker er i stor grad saker etter helse- og omsorgstjenesteloven, siden det i svært begrenset grad har vært mottatt saker etter smittevernloven.⁴

4) Det var bare ni saker etter smittevernloven i perioden 2010–2014, og disse sakene behandles av Fylkesnemnda i Oslo og Akershus.

Tabell 1 Totalt antall mottatte saker i henhold til barnevernloven, fordelt på de ulike nemndene (2010–2014)

	2010	2011	2012	2013	2014	Endring 2010–2014 (i prosent)
Oslo og Akershus	862	922	913	979	1036	20,2 %
Nordland	277	322	377	329	290	4,7 %
Troms og Finnmark	260	279	304	309	336	29,2 %
Trøndelag	321	404	463	423	439	36,8 %
Buskerud og Vestfold	566	566	623	605	596	5,3 %
Oppland og Hedmark	275	338	388	404	386	40,4 %
Østfold	277	264	420	353	455	64,3 %
Telemark	145	188	207	264	241	66,2 %
Agder	262	278	286	322	363	38,5 %
Hordaland og Sogn og Fjordane	519	488	539	617	548	5,6 %
Møre og Romsdal	215	215	233	246	237	10,2 %
Rogaland	419	395	466	546	479	14,3 %
Totalt	4398	4659	5219	5397	5406	22,9 %

Kilde: Sentralenheten

Tabell 1 viser at antall mottatte saker i henhold til barnevernloven for fylkesnemndene totalt sett har økt med i overkant av 1000 saker, eller med 22,9 prosent i perioden 2010–2014. Den prosentvis sterkeste økningen finner sted fra 2011 til 2012, der antall mottatte saker øker med 12 prosent. Fra 2013 til 2014 er det en minimal økning i antall mottatte saker.

I tabell 1 framkommer det at saksinngangen for alle fylkesnemndene øker i perioden 2010–2014. I perioden sett under ett har Fylkesnemnda i Telemark relativt sett hatt den sterkeste økningen i saksinngang av saker etter barnevernloven, med 66,2 prosent. Fylkesnemnda i Nordland har hatt den laveste relative økningen, med 4,7 prosent.

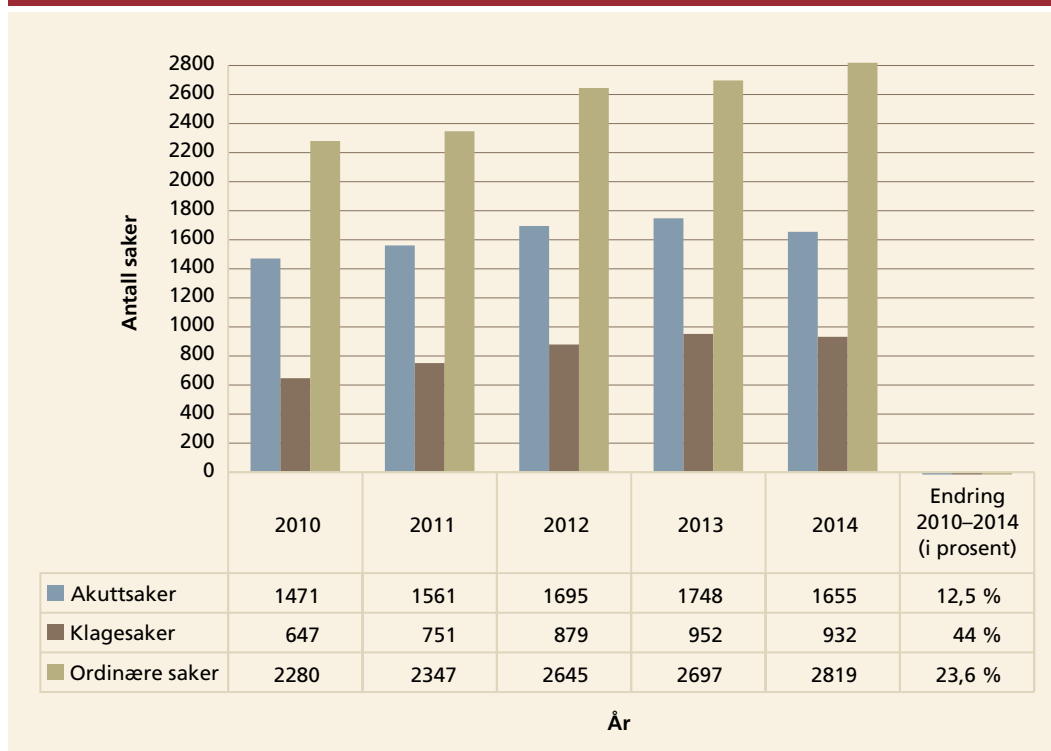
4.1.2 Antall mottatte saker i henhold til barnevernloven

Mottatte saker i henhold til barnevernloven kategoriseres i tre hovedtyper:

- akuttsaker
- klagesaker
- ordinære saker

De ulike trinnene i saksbehandlingen er beskrevet i kapittel 5, som omhandler saksbehandlingstidene for hver av disse sakstypene.

Figur 3 Utvikling i antall mottatte saker i henhold til barnevernloven, kategorisert etter sakstype (2010–2014)



Kilde: Sentralenheten

Figur 3 viser en økning i antall mottatte akuttsaker, klagesaker og ordinære saker i perioden 2010–2014. For fylkesnemndene som helhet har den prosentvise økningen vært størst for mottatte klagesaker, med 44 prosent i perioden. Økningen av mottatte akuttsaker og ordinære saker har vært på henholdsvis 12,5 prosent og 23,6 prosent.

Dersom en betrakter antall mottatte klagesaker som andel av mottatte akuttsaker er denne på 56,3 prosent i 2014. Tilsvarende andel var i 2010 på 44 prosent.

Den prosentvise utviklingen i antall mottatte saker for hver sakstype varierer mellom fylkesnemndene. I perioden 2010–2014 er det imidlertid for 9 av 12 fylkesnemnder økningen av klagesaker som er størst (unntakene er Fylkesnemnda i Agder, der ordinære saker øker mest, mens det i Fylkesnemndene i Trøndelag og Nordland er akuttsakene som øker mest).

I intervju med sentralenheten går det fram at det er flere mulige årsaker til at antallet akuttsaker har økt. For det første har det kommunale barnevernet fått økt sine økonomiske rammer de siste årene, og barnevernet har både bedret sin kompetanse og økt antall ansatte. Dette har resultert i at flere situasjoner avdekkes, og at flere saker sendes til fylkesnemnda. For det andre er det en sammenheng mellom saksbehandlingstiden for de ordinære sakene i fylkesnemnda og antall akuttsaker. Jo lengre saksbehandlingstidene er i de ordinære sakene, jo større er sannsynligheten for at barnets situasjon forverrer seg, og at det kommunale barnevernet må fatte et akuttvedtak parallelt med at den ordinære saken ligger i fylkesnemnda. Sentralenheten opplyser om at økningen i antall akuttsaker i seg selv har resultert i at antallet klagesaker har økt.

4.2 Hvordan har utviklingen i saksavvikling etter barnevernloven vært?

4.2.1 Antall saker med fattet vedtak i fylkesnemndene

Med et fattet vedtak menes her en akuttsak, klagesak eller ordinær sak som har blitt saksbehandlet av en nemndsleder og avgjort i form av at det foreligger enten en godkjenning av et akuttvedtak fra kommunen, eller et vedtak fra fylkesnemnda på en klagesak eller ordinær sak.

Tabell 2 Totalt antall saker med fattet vedtak i henhold til barnevernloven, fordelt på de ulike nemndene (2010–2014)

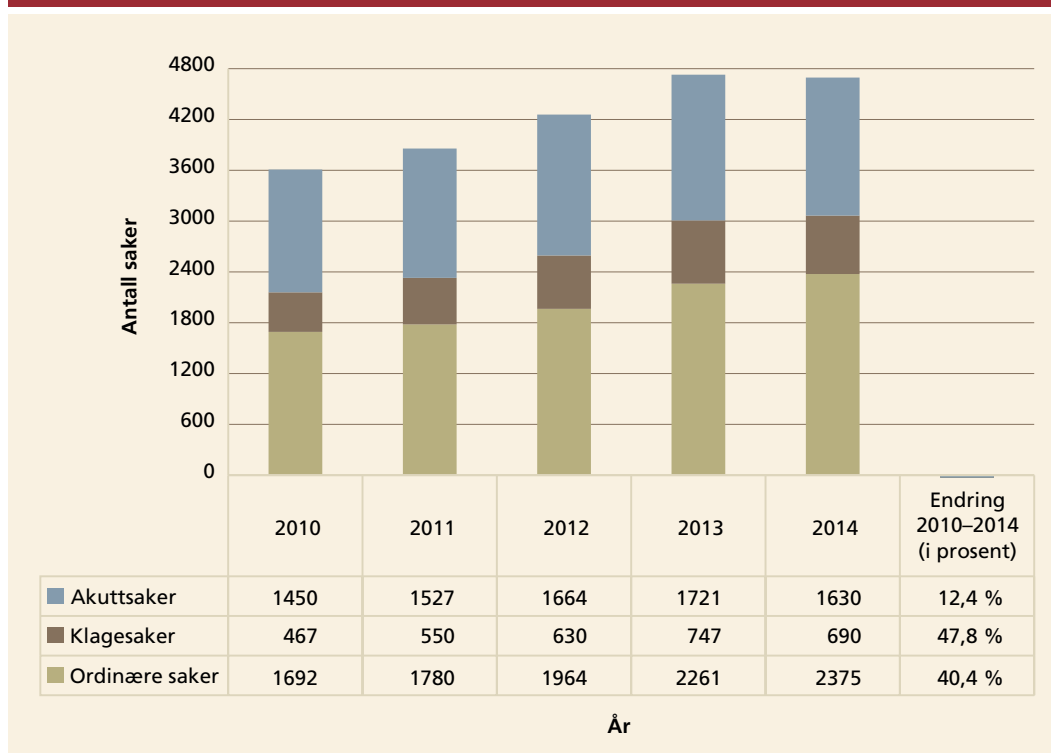
	2010	2011	2012	2013	2014	Endring 2010–2014 (i prosent)
Oslo og Akershus	713	752	798	886	869	21,9 %
Nordland	211	262	268	267	244	15,6 %
Troms og Finnmark	211	237	249	262	279	32,2 %
Trøndelag	276	336	381	411	395	43,1 %
Buskerud og Vestfold	448	493	488	561	511	14,1 %
Oppland og Hedmark	228	286	307	356	338	48,2 %
Østfold	227	235	357	306	383	68,7 %
Telemark	134	141	167	225	220	64,2 %
Agder	229	211	247	273	314	37,1 %
Hordaland og Sogn og Fjordane	402	403	431	514	501	24,6 %
Møre og Romsdal	180	183	177	205	199	10,6 %
Rogaland	350	318	388	463	442	26,3 %
Totalt	3609	3857	4258	4729	4695	30,1 %

Kilde: Sentralenheten

Tabell 2 viser at totalt antall saker med fattet vedtak i fylkesnemndene har økt i perioden 2010–2013, mens det i 2014 er en mindre nedgang. Økningen i perioden er fra 3609 vedtak i 2010 til 4695 saker i 2014, det vil si 30,1 prosent. Antall fattede vedtak er på det høyeste i 2013, med 4729 vedtak. Den prosentvis største økningen finner sted fra 2012 til 2013, der antall saker med vedtak øker med 11,1 prosent.

Tabell 2 viser videre at antall saker med vedtak øker i alle fylkesnemndene i perioden. I perioden 2010–2014 har Fylkesnemnda i Østfold relativt sett den sterkeste økningen i antall saker med vedtak etter barnevernloven, med 68,7 prosent. Fylkesnemnda i Møre og Romsdal har hatt den laveste relative økningen, med 10,6 prosent. Den største økningen fra ett år til et annet i antall saker med vedtak har Fylkesnemnda i Østfold, med en økning fra 235 til 357 behandlede saker fra 2011 til 2012, eller 51,9 prosent.

Figur 4 Antall saker med vedtak, kategorisert etter sakstype (2010–2014)



Kilde: Sentralenheten

Figur 4 viser at det er en økning i fattede vedtak i både akuttsaker, klagesaker og ordinære saker fra 2010 til 2014. For fylkesnemndene som helhet har den prosentvise økningen vært høyest for vedtak i klagesaker, med 47,8 prosent. Økningen i antall ordinære saker med vedtak har vært på 40,4 prosent, mens tilsvarende økning for behandlede akuttsaker har vært på 12,4 prosent.

Den prosentvise utviklingen i antall saker med vedtak for hver sakstype varierer sterkt mellom fylkesnemndene i perioden. For perioden som helhet har fem av fylkesnemndene høyest prosentvis økning i klagesaker, én nemnd har sterkest økning i akuttvedtak, mens de resterende seks har sterkest økning i antall vedtak i ordinære saker.

4.2.2 Antall mottatte saker som ikke er avgjort (restanser) ved årsslutt

I all hovedsak består sakene som ikke er avgjort ved årsslutt, av ordinære saker. De ordinære sakene har lengst saksgjennomføringstid, og det vil derfor være naturlig med et visst omfang av slike saker som ikke er avgjort ved en måling på en gitt dato.

Det er bare et fåtall akutt- og klagesaker som er registrert som ikke avgjort ved utgangen av de enkelte årene. I 2013 var det for eksempel 691 ordinære saker, seks klagesaker og ingen akuttsaker som ikke var avgjort ved årsslutt. Tilfellene av akutt- og klagesaker som ikke er avgjort ved årets slutt, vil typisk være saker som kommer inn rett før nyttårsaftnen, der endelig vedtak først kan fattes en av de første virkedagene i det påfølgende året. I tabell 3 inngår derfor bare ordinære saker som ikke er avsluttet ved årsslutt (31.12.).

Tabell 3 Antall ordinære saker som ikke er avgjort ved periodens slutt (31.12.), som prosentandel av ordinære saker mottatt (2009–2014)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Oslo og Akershus	14,1	20,3	31,5	29,4	22,4	24,8
Nordland	23,9	33,1	31,9	31,9	25,3	23,6
Troms og Finnmark	13,3	20,3	17,5	20,9	19,4	19,9
Trøndelag	22,7	26,9	38,0	38,9	23,3	18,8
Buskerud og Vestfold	27,0	30,0	26,2	34,2	18,9	19,0
Oppland og Hedmark	15,1	24,2	26,3	44,7	34,6	29,4
Østfold	11,0	20,3	19,0	23,2	24,4	24,0
Telemark	32,8	7,0	19,2	29,0	25,6	14,5
Agder	20,0	12,6	30,2	23,6	24,7	21,2
Hordaland og Sogn og Fjordane	22,9	21,1	21,5	27,4	27,7	16,4
Møre og Romsdal	25,0	26,0	22,8	32,1	32,1	29,1
Rogaland	12,7	15,5	30,0	31,2	31,4	23,6
Totalt	19,4	22,2	27,1	30,6	25,6	22,1
<i>Antall</i>	<i>368</i>	<i>507</i>	<i>637</i>	<i>810</i>	<i>691</i>	<i>624</i>

Tall for årets slutt i 2009 inngår, ettersom dette i praksis viser antall saker som ikke var avgjort 1. januar 2010, starttidspunktet for undersøkelsesperioden.

Kilde: Sentralenheten

Tabell 3 viser at andelen ordinære saker som ikke er avgjort i løpet av det enkelte år, har økt fra 19,4 prosent ved starten av 2010 til 22,1 prosent ved utgangen av 2014. Andelen saker som ikke er avgjort, er for fylkesnemndene som helhet høyest ved utgangen av 2012, med 30,6 prosent. Andelen har blitt redusert i både 2013 og 2014.

Det er store forskjeller mellom nemndene i perioden, men forskjellene har blitt mindre over tid. Ved utgangen av 2014 er det Fylkesnemnda i Telemark som har lavest andel ordinære saker som ikke er avgjort, med 14,5 prosent, mens Fylkesnemnda i Oppland og Hedmark har en andel på 29,4 prosent.

Sju av fylkesnemndene har en høyere andel saker som ikke er avgjort i 2014, enn det som var tilfellet ved inngangen til 2010. Størst økning i andelen saker som ikke er avgjort, har Fylkesnemnda i Oppland og Hedmark, med en økning på i overkant av 14 prosentpoeng.

4.2.3 Antall mottatte saker som er avsluttet uten vedtak

Av de sakene som kommer inn til fylkesnemndene, er det en del saker som avsluttes før det blir fattet vedtak. Bakgrunnen for at en sak avsluttes før det er fattet vedtak, kan være følgende:

- Saken avvises av fylkesnemnda.
- Saken blir feilført ved mottak.
- Saken trekkes av partene.
- Saken heves av andre grunner.

Behandlingen av disse sakene vil medføre ressursbruk i nemnda, men hvor mye ressurser som brukes, vil variere fra sak til sak. Totalt antall saker som har blitt avsluttet uten at det har blitt fattet vedtak i fylkesnemndene, har økt fra 627 saker i 2010 til 778 saker i 2014, det vil si 24,1 prosent. I 2014 var det 510 ordinære saker, 243 klagesaker og 25 akuttsaker som ble avsluttet uten vedtak.

Tabell 4 Antall saker avsluttet uten vedtak, som prosentandel av mottatte saker, kategorisert etter sakstype (2010–2014)

	2010	2011	2012	2013	2014
Akuttsaker	1,6	2,2	1,7	1,7	1,5
Klagesaker	26,4	27,7	27,8	22,4	26,1
Ordinære saker	19,0	18,7	19,3	20,5	18,1
Totalt	14,3	14,6	15,0	14,7	14,4

Kilde: Sentralenheten

I tabell 4 holdes antall avsluttede saker uten vedtak opp mot antall mottatte saker for samme sakstype. Tabellen viser at andelen av fylkesnemndenes mottatte saker som avsluttes uten vedtak, ligger relativt stabilt på nærmere 15 prosent i perioden 2010–2014. Av mottatte klagesaker er det rundt en firedel av sakene som avsluttes uten at det fattes vedtak, mens tilsvarende andel for de ordinære sakene er på om lag en femdel hvert år i perioden. I perioden 2010–2014 er det i underkant av 2 prosent av mottatte akuttsaker som avsluttes uten at det fattes midlertidig vedtak.

En gjennomgang av statistikken viser at hovedvekten av akuttsakene som avsluttes uten vedtak, har bakgrunn i at saken avvises av fylkesnemnda. For klagesaker viser statistikken at hovedårsaken til at saker blir avsluttet uten vedtak, er at saken trekkes av partene. Dette gjelder for 85 prosent av klagesakene i perioden 2010–2014. Tilsvarende er det i de ordinære sakene også det at saker blir trukket, som utgjør hovedårsaken til at saker avsluttes uten vedtak. For fylkesnemndene totalt sett er det i perioden om lag 83 prosent av de ordinære sakene som er avsluttet uten vedtak, som er trukket.

Dersom man betrakter antall saker som blir trukket, som andel av antall innkomne saker, viser statistikken at om lag 22 prosent av alle innkomne klagesaker mellom 2010 og 2014 trekkes. Det er imidlertid relativt store forskjeller mellom nemndene. Høyest andel klagesaker som blir trukket i perioden, har Fylkesnemnda i Nordland med i overkant av 35 prosent, mens Fylkesnemnda i Oppland og Hedmark har lavest andel med om lag 13 prosent.

Antall ordinære saker som trekkes, utgjør i underkant av 16 prosent av de sakene som mottas i fylkesnemndene, i perioden 2010 til 2014 sett under ett. Andelen ordinære saker som blir trukket, er relativt lik i de enkelte årene. Det er en viss variasjon mellom nemndene, og i perioden 2010–2014 er det Fylkesnemnda i Nordland som har høyest andel ordinære saker som er trukket, med 21 prosent, mens Fylkesnemnda i Østfold har lavest andel med 12,3 prosent.

I 2014 ble 424 ordinære saker trukket av partene under behandlingen av saken, og 125 av disse ble trukket under forhandlingsmøtet eller mindre enn tre dager før forhandlingsmøtet skulle avholdes. Det går fram av virksomhetsrapporten for 2. tertial 2014 at saker som trekkes i god tid før forhandlingsmøtet, ikke vil påvirke saksbehandlingstiden i stor grad, siden nemndslederen kan bruke den frigjorte tiden til å behandle en ny sak. I saker som trekkes rett før, eller i forhandlingsmøtet, vil nemndslederne ha brukt tid på å forberede saken som de kunne brukt til å behandle andre saker.

5 I hvilken grad er saksbehandlingstidene i fylkesnemndene i samsvar med fastsatte frister?

5.1 Hvordan er saksbehandlingstidene for godkjenning av midlertidige vedtak i akuttsituasjoner?

I situasjoner der barn er uten omsorg fordi foreldrene er syke eller barnet er uten omsorg av andre grunner, skal barneverntjenesten umiddelbart sette i verk nødvendige hjelpetiltak. Hjelpetiltak kan ikke opprettholdes mot foreldrenes vilje, og hvis det er fare for at barnet blir vesentlig skadelidende ved å forbli i hjemmet, kan det umiddelbart fattes midlertidig vedtak om å plassere barnet utenfor hjemmet. Det midlertidige vedtaket fattes av barnevernadministrasjonens leder eller påtalemyndigheten uten samtykke fra foreldrene, og det må sendes til fylkesnemnda for godkjenning.

Vedtaket skal snarest, og om mulig innen 48 timer etter at fylkesnemnda mottok saken, godkjennes av en nemndsleder. Godkjenningen skal ta utgangspunkt i akuttvedtaket, og nemndsleder skal gi en kort begrunnelse for avgjørelsen. Nemndsleder kan innhente ytterligere opplysninger i de sakene der dette er nødvendig for å ta stilling til godkjenningsspørsmålet, men godkjenningen er en legalitetskontroll.

Tabell 5 Prosentandel av midlertidige vedtak behandlet innen 48 timer, fordelt på nemndene (2010–2014)

	2010	2011	2012	2013	2014
Oslo og Akershus	98,3	99,4	98,1	99,2	98,2
Nordland	97,9	97,6	97,6	97,1	98,9
Troms og Finnmark	96,6	98,7	100,0	100,0	97,5
Trøndelag	96,6	96,7	99,4	98,0	99,4
Buskerud og Vestfold	96,7	90,6	94,4	93,0	96,3
Oppland og Hedmark	99,0	97,5	97,1	97,0	98,2
Østfold	95,4	95,3	95,0	96,5	97,9
Telemark	91,8	93,1	96,3	98,1	97,6
Agder	93,5	93,3	95,1	96,4	100,0
Hordaland og Sogn og Fjordane	90,3	96,5	95,1	99,0	99,5
Møre og Romsdal	97,3	98,6	94,7	96,6	97,7
Rogaland	97,9	94,2	97,3	97,8	99,3
Totalt	96,2	96,2	96,8	97,5	98,4
<i>Antall innen frist</i>	<i>1395</i>	<i>1469</i>	<i>1611</i>	<i>1678</i>	<i>1604</i>

Kilde: Sentralenheten

Tabell 5 viser at fylkesnemndene behandler en høy andel av akuttsakene innenfor lovens frist på 48 timer, og at andelen akuttsaker som behandles innenfor lovens frist, har økt i perioden 2010–2014. Av 1630 akuttsaker med vedtak i 2014 ble 98,4 prosent, eller 1604 saker, behandlet innenfor lovens frist på 48 timer. Samtlige fylkesnemnder har i hele perioden en høy andel akuttsaker som behandles innenfor lovens frist.

Videre gjennomgang av statistikken viser at fylkesnemndene totalt sett godkjenner de midlertidige vedtakene i akuttsituasjoner i om lag 95 prosent av tilfellene i perioden 2010–2014. Det er imidlertid variasjoner mellom nemndene med hensyn til i hvor stor grad kommunene gis medhold i sine midlertidige vedtak. For perioden 2010–2014

sett under ett gir Fylkesnemnda i Troms og Finnmark kommunene medhold i 98,5 prosent av sakene, mens Fylkesnemnda i Oppland og Hedmark godkjente 84,9 prosent av de midlertidige vedtakene. Daglig leder for Fylkesnemnda i Oppland og Hedmark opplyser i intervju at nemndene er kjent med at det er variasjoner mellom nemndene når det gjelder i hvor stor andel av akuttsakene kommunen får medhold i. Det er ifølge daglig leder uvisst hva som er årsakene til disse variasjonene, og dette har ikke blitt undersøkt.

5.2 Hvordan er saksbehandlingstidene for klagesakene?

De private partene kan klage på et akuttvedtak. Som en del av saksbehandlingen i en klagesak skal nemndsleder holde et kort møte der partene får muligheten til å redegjøre for sitt syn og tilby supplerende bevisførsel i den grad nemndsleder tillater det. Fra og med 1. januar 2008 ble det innført at saksbehandlingen av klagesaker på akuttvedtak må skje innen én uke.

Tabell 6 Prosentandel klagesaker behandlet innenfor én uke (2010–2014)

	2010	2011	2012	2013	2014
Oslo og Akershus	85,2	90,7	92,0	90,8	87,3
Nordland	94,4	97,7	90,0	100,0	100,0
Troms og Finnmark	97,2	100,0	100,0	100,0	100,0
Trøndelag	93,3	98,4	95,3	100,0	95,1
Buskerud og Vestfold	81,3	98,6	90,3	92,2	96,3
Oppland og Hedmark	85,2	71,1	71,2	89,3	90,6
Østfold	96,9	96,8	86,6	96,2	90,4
Telemark	85,7	95,0	92,0	95,0	97,1
Agder	88,6	100,0	96,6	100,0	95,2
Hordaland og Sogn og Fjordane	80,7	92,0	95,4	94,4	98,6
Møre og Romsdal	50,0	53,8	72,7	82,8	72,0
Rogaland	93,5	93,3	83,1	87,2	97,1
Totalt	86,4	91,5	89,0	93,3	93,4
<i>Antall innen frist</i>	<i>404</i>	<i>504</i>	<i>561</i>	<i>697</i>	<i>644</i>

Kilde: Sentralenheten

Tabell 6 viser at andelen klagesaker som behandles innenfor lovens frist, har økt fra 2010 til 2014. Av 690 klagesaker med vedtak i 2014 ble 93,4 prosent, eller 644 saker, behandlet innenfor lovens frist på én uke. Elleve av tolv nemnder har en høyere andel behandlede saker innenfor fristen i 2014 enn i 2010. I 2014 er det to fylkesnemnder som tilfredsstiller lovens frist på sju dager i samtlige klagesaker.

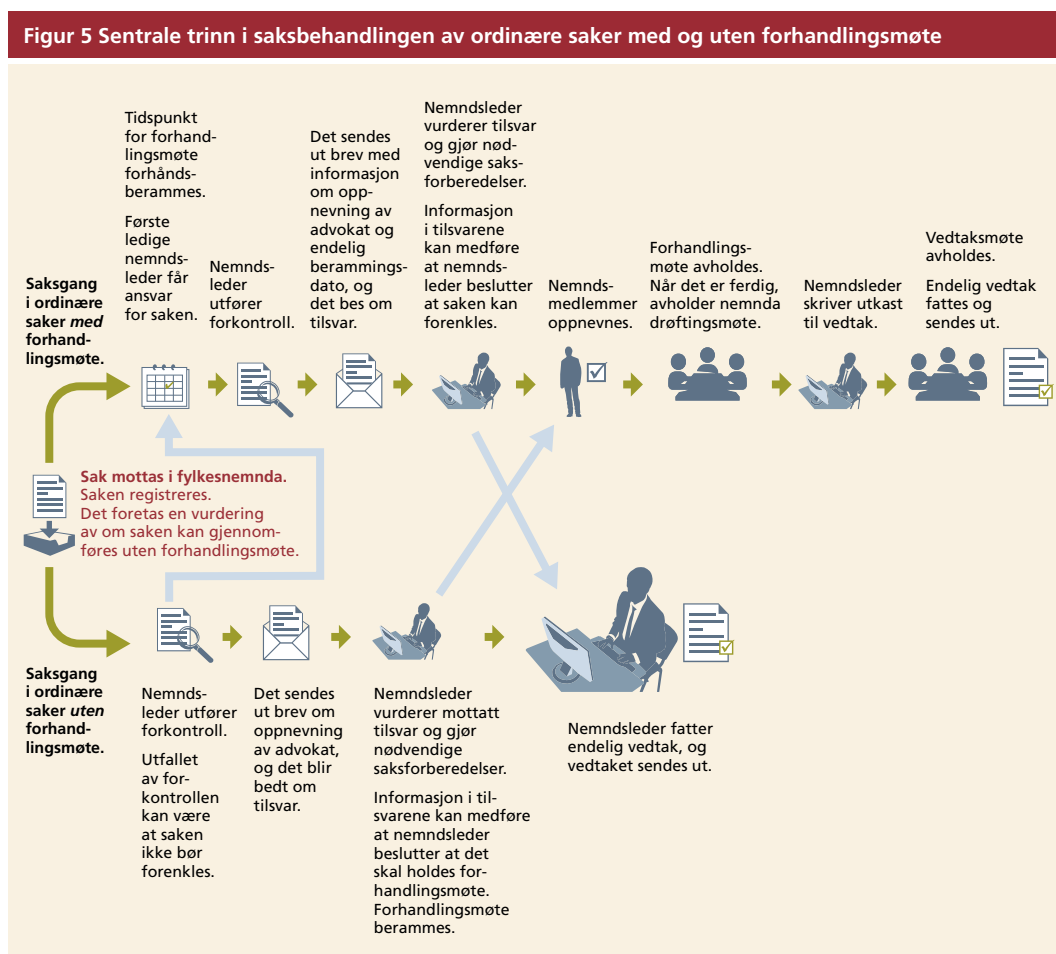
Fylkesnemnda i Troms og Finnmark har den høyeste andelen behandlede saker innenfor fristen i perioden 2010 til 2014 sett under ett, mens Fylkesnemnda i Møre og Romsdal har den laveste. Fylkesnemnda i Møre og Romsdal opplyser i intervju at det i enkelte klagesaker burde vært en frist på to ukers behandlingstid, og at det burde vært mulig å utvide nemnda med fagkyndige medlemmer slik at det ikke bare er én jurist som fatter beslutningen.

En gjennomgang av statistikken viser at nemndene i perioden 2010–2014 i om lag 20 prosent av klagesakene har gitt partene som har klaget, medhold. Det varierer i hvilken grad nemndene gir medhold i klagesakene. I 2014 ga Fylkesnemnda i

Buskerud og Vestfold medhold i 8,5 prosent av klagesakene, mens Fylkesnemnda i Oppland og Hedmark ga medhold i 31,4 prosent av klagesakene.

5.3 Hvordan er saksbehandlingspraksis og saksbehandlingstider for ordinære saker?

Alle ordinære saker som behandles i fylkesnemndene, er utarbeidet av det kommunale barnevernet. Disse sakene omtales som begjæringer om tiltak. Kvaliteten på begjæringene fra kommunen har betydning for saksbehandlingstiden, men dette er en forklaring som i begrenset grad blir trukket fram som en ekstern årsaksforklaring til lang saksbehandlingstid under intervjuene med de daglige lederne. Ti av de tolv daglige lederne opplyser at kvaliteten på de fleste begjæringene er tilfredsstillende, mens to daglige ledere uttaler at kvaliteten er varierende. Når begjæringen mottas i fylkesnemnda, blir den registrert. Figur 5 illustrerer saksbehandlingspraksisen i nemndene.



Kilde: Intervju med nemndene

Etter at saken er registrert, vurderer administrasjonen om det er sannsynlig at saken kan forenkles. Hvis dette ikke er sannsynlig, fastsettes møtetidspunktet for forhandlingsmøtet, og en av nemndslederne får tildelt saken. Han eller hun har ansvar for forkontroll og videre saksforberedelse.

Deretter oppnevner fylkesnemnda advokat for de private partene, det innkalles til forhandlingsmøte, og det bes om tilsvarende fra de private partene. Når tilsvarene er mottatt, vurderes disse av nemndsleder, og det oppnevnes alminnelig(e) og fagkyndig(e) medlemmer. En vanlig nemnd består av tre nemndsmedlemmer, mens

utvidet nemnd består av fem medlemmer. Det er sakens vanskelighetsgrad som er avgjørende for om nemndsleder benytter vanlig eller utvidet nemnd.

Nemndsleder gjennomfører de nødvendige saksforberedelsene. Departementet redegjør i brev av 26. mars 2015 for at tvangssakene er svært alvorlige og som oftest komplekse. Det er en stor mengde dokumenter, mange vitner, kompliserte bevistemaer og ofte vanskelige faglige og juridiske spørsmål som skal vurderes. Etter at saksforberedelsene er utført, avholdes forhandlingsmøte, og etter at dette er gjennomført, avholdes et møte i nemnda der saken drøftes, konklusjoner trekkes og saken avgjøres. Deretter utarbeider nemndsleder et utkast til vedtak, og det avholdes vedtaksmøte der endelig vedtak fattes, underskrives av nemndas medlemmer og sendes ut til partenes advokater.

Hvis den administrasjonsansatte under registreringen av begjæringen vurderer at det er sannsynlig at saken kan forenkles, legges den direkte til nemndsleder til forkontroll. Nemndsleder går gjennom begjæringen, og hvis han eller hun også vurderer at det er sannsynlig at saken kan forenkles, sendes det ut brev med oppnevning av advokat, informasjon om at saken vurderes behandlet forenklet, og utsending av tilsvarende. Når tilsvarende mottas, vurderer nemndsleder endelig om saken kan forenkles. Hvis dette er tilfellet, behandler nemndsleder saken og fatter vedtak alene. Når vedtaket er fattet, sendes det ut til partenes advokater.

5.3.1 Saksbehandlingstid for ordinære saker med forhandlingsmøte

I de sakene der nemndsleder beslutter at det skal gjennomføres forhandlingsmøte, skal forhandlingsmøte avholdes snarest og hvis mulig fire uker etter at fylkesnemnda mottok saken.

Tabell 7 Gjennomsnittlig antall dager fra mottaksdato til første møtedag for ordinære saker med forhandlingsmøte (2010–2014)

	2010	2011	2012	2013	2014
Oslo og Akershus	63,7	88,2	123,8	98,2	84,4
Nordland	97,1	117,1	97,4	92,2	79,8
Troms og Finnmark	70,3	69,8	77,3	74,3	89,3
Trøndelag	77,0	103,1	140,7	111,3	79,0
Buskerud og Vestfold	87,3	100,3	111,7	117,9	89,4
Oppland og Hedmark	75,8	109,8	134,9	128,5	92,7
Østfold	54,4	61,1	71,8	69,5	83,6
Telemark	81,4	57,1	72,5	99,5	67,9
Agder	71,2	56,0	86,6	79,4	88,1
Hordaland og Sogn og Fjordane	89,6	107,3	81,1	95,0	88,1
Møre og Romsdal	91,1	101,3	101,4	111,5	108,0
Rogaland	60,6	97,9	100,1	120,3	116,9
Totalt	75,4	92,2	103,6	102,1	89,3

Kilde: Sentralenheten

Tabell 7 viser at gjennomsnittlig antall dager fra en ordinær sak er mottatt, til forhandlingsmøte i fylkesnemndene i hele perioden er vesentlig mer enn lovens målsetting om fire uker (dvs. 28 dager). Saksbehandlingstiden er for fylkesnemndene som helhet høyest i 2012 (103,6 dager), men har blitt redusert i både 2013 og 2014. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid har økt fra om lag 75 dager i 2010 til om lag 89 dager i

2014. I 2014 er saksbehandlingstiden nesten 20 prosent lengre enn i 2010. Bare tre fylkesnemnder har lavere gjennomsnittlig saksbehandlingstid i 2014 enn i 2010.

Det er stor forskjell i de ulike nemndenes gjennomsnittlige saksbehandlingstid. I 2014 er det Fylkesnemnda i Rogaland som har lengst gjennomsnittlig saksbehandlingstid med 117 dager, mens Fylkesnemnda i Telemark har lavest saksbehandlingstid med 68 dager. Dette vil si at barna og de berørte familiene i Rogaland i gjennomsnitt ventet 49 dager lenger enn hva som var tilfellet i Telemark. Forskjellen mellom nemnda med kortest og lengst gjennomsnittlig saksbehandlingstid var i 2010 på om lag 43 dager, mens den var på sitt høyeste i 2012 med om lag 69 dager. Det er videre store forskjeller innad i den enkelte nemnd fra år til år. For eksempel har Fylkesnemnda i Rogaland dobbelt så lang saksbehandlingstid i 2013 som i 2010.

Barnevernloven stiller ingen krav til varighet på et forhandlingsmøte i ordinære saker, og forhandlingsmøtet kan gå over flere dager og variere i antall timer. Tilgjengelig statistikk viser at antall timer som benyttes i forhandlingsmøtet i ordinære saker, for fylkesnemndene som helhet, er relativt stabilt. Fra 2010 til 2014 øker gjennomsnittet med i underkant av én time, fra om lag 11 timer til 12 timer. Gjennomsnittlig møtetid varierer imidlertid mellom nemndene i hele perioden. I 2014 er det Fylkesnemnda i Nordland som i gjennomsnitt benytter flest møtetimer i sine forhandlingsmøter med 14,6 timer, mens Fylkesnemnda i Hordaland og Sogn og Fjordane benytter færrest med 10 timer.

Fylkesnemnda skal fatte vedtak snarest mulig og senest to uker etter at forhandlingsmøtet ble avsluttet, med mindre dette ikke er praktisk mulig. Tilgjengelig statistikk viser at det for nemndene som helhet i gjennomsnitt går i underkant av ni dager fra forhandlingsmøtet er avsluttet, til det foreligger endelig vedtak. Gjennomsnittlig antall dager har ligget relativt stabilt i årene 2010–2014. Det er variasjon mellom nemndene, men samtlige nemnder holder seg gjennomgående innenfor kravet i loven.

Lovens frister om at forhandlingsmøte skal avholdes snarest og hvis mulig innen fire uker, kombinert med at vedtak skal fattes innen to uker, tilsier at saken bør gjennomføres på rett over 6 uker.

Tabell 8 Prosentandelen ordinære saker med forhandlingsmøte som er behandlet innenfor ulike tidsintervaller (2010–2014)				
	Innenfor 6 uker	Mellom 6 og 12 uker	Mellom 12 og 16 uker	Mer enn 16 uker
2010	24,1	36,8	22,0	17,0
2011	17,4	29,1	21,8	31,7
2012	14,6	23,7	21,8	39,9
2013	13,5	25,4	23,0	38,1
2014	14,9	33,4	22,3	29,4

Kilde: Sentralenheten

Tabell 8 viser at andelen ordinære saker med forhandlingsmøte som er ferdigbehandlet innen 6 uker, har blitt redusert fra 24,1 prosent i 2010 til 14,9 prosent i 2014. Samtidig er det en økning i andelen av de sakene som tar mer enn 16 uker, fra 17 prosent i 2010 til 29,4 prosent i 2014. Andelen saker som tar mer enn 16 uker, var for fylkesnemndene sett under ett høyest i 2012 med 39,9 prosent, men har etter dette hatt en reduksjon i både 2013 og 2014.

I overkant av 50 prosent av de ordinære sakene med forhandlingsmøte som ble behandlet i 2014, hadde en samlet saksbehandlingstid på over 12 uker, som er det dobbelte av målet i loven.

For 8 av 12 nemnder var det videre en lavere andel av sakene som ble behandlet innenfor 6 uker i 2014, enn tilsvarende andel var i 2010. Det er videre relativt stor variasjon mellom nemndene når det gjelder hvor stor andel av sakene som behandles innenfor de ulike tidsintervallene. I 2014 er det Fylkesnemnda i Telemark som behandler flest saker innenfor 6 uker, med 28,4 prosent, mens Fylkesnemnda i Trøndelag behandler færrest med 9,3 prosent. Fylkesnemnda i Rogaland har i 2014 høyest andel av saker som er behandlet utover 16 uker, med 58,7 prosent, mens Fylkesnemnda i Trøndelag har lavest med 12,9 prosent.

5.3.2 Saksbehandlingstid for ordinære saker uten forhandlingsmøte

Etter bestemte vilkår i barnevernloven kan saker behandles forenklet. Dette vil si at den behandles av nemndsleder alene og uten forhandlingsmøte. Barnevernloven har ikke angitt særskilte frister for saksbehandlingen i de tilfellene der nemndsleder beslutter at en ordinær sak skal behandles uten forhandlingsmøte.

Departementet opplyser i brev av 26. mars 2015 at ettersom det ikke er eksplisitte frister i barnevernloven, er det korrekte å bruke bestemmelsen i barnevernloven § 6-1 som fastslår at forvaltningsloven gjelder i den utstrekning det ikke er fastsatt avvikende regler i barnevernloven. Forvaltningsloven § 11 a sier at en sak skal forberedes og avgjøres "uten ugrunnet opphold".

Tabell 9 Gjennomsnittlig antall dager fra mottaksdato til det er fattet vedtak for ordinære saker uten forhandlingsmøte (2010–2014)

	2010	2011	2012	2013	2014
Oslo og Akershus	57,1	74,4	79,4	54,8	67,1
Nordland	99,0	87,0	102,0	95,3	80,0
Troms og Finnmark	67,0	61,4	57,0	59,0	57,2
Trøndelag	85,7	82,9	104,2	66,5	63,5
Buskerud og Vestfold	78,9	73,6	87,5	89,0	63,3
Oppland og Hedmark	66,2	130,0	119,6	91,0	92,7
Østfold	59,2	82,0	66,1	65,0	83,0
Telemark	63,7	64,9	53,1	69,4	56,0
Agder	57,2	41,4	64,9	59,8	64,9
Hordaland og Sogn og Fjordane	75,1	80,0	55,0	71,7	70,7
Møre og Romsdal	66,0	78,3	79,7	88,7	75,5
Rogaland	52,6	77,2	88,8	102,9	95,4
Totalt	68,7	76,5	78,5	74,4	73,4

Kilde: Sentralenheten

Tabell 9 viser at gjennomsnittlig antall dager fra en ordinær sak med forenklet behandling er mottatt, til den er endelig behandlet, øker fra 2010 til 2014. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid stiger med om lag ti dager fra 2010 til 2012, for deretter å bli redusert i 2013 og 2014. Tabell 9 viser at det er stor variasjon mellom nemndene. I 2014 har Fylkesnemnda i Rogaland lengst saksbehandlingstid med om lag 95 dager, noe som er om lag 70 prosent mer enn Fylkesnemnda i Telemark, som har lavest saksbehandlingstid med 56 dager.

Hvor lang saksbehandlingstiden er for sakene uten forhandlingsmøte, varierer også innad i de enkelte nemndene fra år til år. Størst relativ økning fra ett år til et annet har Fylkesnemnda i Oppland og Hedmark, fra om lag 66 dager i 2010 til 130 dager i 2011, det vil si en økning på 96 prosent. Størst relativ nedgang fra ett år til et annet har Fylkesnemnda i Trøndelag, fra om lag 104 dager i 2012 til om lag 66 dager i 2013, som er en nedgang på 36 prosent.

Noen nemnder har i intervju trukket fram at saksbehandlingstiden for enkelte forenklete saker i en del tilfeller kan slå ut som misvisende lang. Dette gjelder for eksempel tilfeller der partene rett før et oppsatt forhandlingsmøte kommer til enighet om at de ønsker en forenklet behandling fra nemndsleder. Saksbehandlingstiden blir da lang fordi beslutningen om forenklet behandling kommer sent, og ikke fordi nemndsleder har brukt lang tid på å forberede saken.

	Innenfor 6 uker	Mellom 6 og 12 uker	Mellom 12 og 16 uker	Mer enn 16 uker
2010	41,3	33,6	9,9	15,2
2011	33,5	35,4	13,3	17,9
2012	38,4	27,1	14,1	20,4
2013	37,0	30,3	12,5	20,2
2014	35,3	33,8	13,7	17,3

Kilde: Sentralenheten

Tabell 10 viser at andelen ordinære saker uten forhandlingsmøte som er ferdigbehandlet innen 6 uker, har gått ned fra 41,3 prosent til 35,3 prosent i perioden 2010–2014. Samtidig kan man lese av tabellen at det er en økning i andelen av de sakene som tar mer enn 16 uker, fra om lag 15 prosent i 2010 til om lag 17 prosent i 2014. Om lag en tredel av ordinære saker uten forhandlingsmøte har fra 2011 til 2014 en saksbehandlingstid på over 12 uker.

Tilgjengelig statistikk viser at 8 av 12 nemnder behandlet en lavere andel av sakene innenfor 6 uker i 2014 enn hva den tilsvarende andelen var i 2010. I 2014 var det Fylkesnemnda i Hordaland og Sogn og Fjordane som behandlet flest ordinære saker uten forhandlingsmøte innenfor 6 uker, med 47,1 prosent, mens Fylkesnemnda i Oppland og Hedmark behandlet færrest slike saker innenfor samme intervall med 18,9 prosent. Fylkesnemnda i Oppland og Hedmark har i 2014 høyest andel av saker utover 16 uker, med 32,1 prosent, mens Fylkesnemnda i Buskerud og Vestfold hadde lavest andel med 6,9 prosent.

5.4 Hvor mange vedtak bringes inn for rettslig prøving?

Av barnevernloven § 7-24 følger det at fylkesnemndas vedtak kan bringes inn for tingretten til rettslig prøving. Det er et høyt antall vedtak som klages inn til tingretten. Dette kommer blant annet av at mange foreldre vil forsøke alle tilgjengelige muligheter for å beholde barnet sitt.

En gjennomgang av statistikken viser at det i perioden 2010–2014 var 37 prosent av vedtakene som ble fattet i klagesakene, som ble klaget inn til tingretten. Andelen klagesaker som klages inn til tingretten, har økt fra 26 prosent i 2010 til 42 prosent i 2014. Det er relativt stor variasjon mellom nemndene i andelen vedtak fra klagesaker

som bringes inn for tingretten. I 2010–2014 er 56 prosent av alle vedtakene i klagesakene i Fylkesnemnda i Møre og Romsdal klaget inn, mens det er 27 prosent av vedtakene som klages inn fra Fylkesnemndene i Østfold og Telemark.

Statistikken viser videre at det i perioden 2010–2014 er 46 prosent av vedtakene som er fattet i de ordinære sakene, som ble klaget inn til tingretten. Andelen påklagede vedtak i ordinære saker har økt fra 40 prosent i 2010 til 50 prosent i 2014. For de ordinære sakene er ikke variasjonen mellom nemndene like stor som for klagesakene. I perioden 2010 til 2014 er det Fylkesnemnda i Telemark som har høyest andel saker til rettslig prøving med, 50 prosent, mens Fylkesnemnda i Østfold har lavest andel med 42 prosent.

Sentralenheten opplyser i intervju at nesten ingen saker som klages inn til tingretten, får omgjort vedtaket fra fylkesnemnda. De fleste endringer er mindre justeringer av samværsordninger, noe som ifølge sentralenheten tyder på at saksbehandlingen i fylkesnemndene er tilfredsstillende.

Sentralenheten mener videre at økningen i antall klagesaker som bringes inn for rettslig prøving i tingretten, henger sammen med den økte saksbehandlingstiden for de ordinære sakene i nemndene. Dersom den ordinære saken snart skal opp i fylkesnemnda, er det ifølge sentralenheten mindre sannsynlig at partene bringer inn en klagesak for tingretten. Sentralenheten mener at lang saksbehandlingstid i fylkesnemnda dermed øker saksinngangen i tingretten. En annen mulig forklaring på økningen i antall anker til tingretten er ifølge sentralenheten at det er enkelt for advokatene å bringe sakene inn for tingretten, siden dette ikke koster noe for den private parten.

6 Hvordan har produktiviteten i fylkesnemndene utviklet seg i perioden 2010–2014?

6.1 Hvordan er utviklingen i saksbehandlingskapasiteten?

I fylkesnemndene er det ansatt nemndsledere og administrasjonspersonell. Nemndslederne har ansvar for å saksbehandle de sakene som kommer inn, og å lede klagesaks møter og forhandlingsmøter. De administrasjonsansatte sørger for praktisk tilrettelegging for saksgjennomføringen.

Tabell 11 Antall årsverk utført av nemndsledere (2010–2014)

	2010	2011	2012	2013	2014
Oslo og Akershus	9,4	9,6	10,3	11,7	10,4
Nordland	3,0	3,7	3,8	5,0	4,3
Troms og Finnmark	3,0	3,0	3,3	3,9	3,8
Trøndelag	3,8	4,8	5,1	6,0	4,9
Buskerud og Vestfold	5,8	6,3	6,3	7,1	6,6
Oppland og Hedmark	3,4	3,9	3,8	4,7	4,7
Østfold	3,6	3,3	3,5	4,3	4,0
Telemark	2,2	1,8	1,8	2,4	2,6
Agder	3,8	3,4	3,8	3,8	3,6
Hordaland og Sogn og Fjordane	5,8	6,9	7,3	7,3	7,4
Møre og Romsdal	2,9	2,8	3,5	3,4	3,2
Rogaland	4,0	4,3	5,9	6,4	6,0
Totalt	50,7	53,8	58,4	66,0	61,5

Kilde: Sentralenheten

Tabell 11 viser at det totalt for fylkesnemndene har vært en økning i nemndslederressurser i perioden. Økningen i perioden har vært på i underkant av 11 årsverk, eller om lag 21 prosent.

Fra 2013 til 2014 har det vært en nedgang i antall årsverk som utføres av nemndsledere. Sentralenheten opplyser at denne reduksjonen delvis skyldes at de daglige lederne fra og med 2014 fikk avsatt tid til ledelse, jf. omtale i kapittel 7.3. Totalt utgjorde dette en reduksjon på 3,5 nemndslederårsverk.

Tabell 12 Antall årsverk utført av administrasjonsansatte (2010–2014)

	2010	2011	2012	2013	2014
Oslo og Akershus	5,9	5,4	6,0	6,4	6,4
Nordland	2,0	1,7	2,1	2,5	2,5
Troms og Finnmark	1,5	2,0	2,0	2,0	2,5
Trøndelag	2,0	2,7	3,0	3,5	3,5
Buskerud og Vestfold	2,9	3,8	4,3	4,9	5,0
Oppland og Hedmark	2,0	2,0	2,8	3,0	3,0
Østfold	3,0	2,6	2,4	2,8	2,8
Telemark	1,5	1,5	1,6	2,0	2,0
Agder	2,0	2,5	2,5	2,5	2,5
Hordaland og Sogn og Fjordane	3,0	3,5	4,0	4,1	4,1
Møre og Romsdal	1,8	1,9	2,0	2,0	2,0
Rogaland	3,5	3,0	3,0	4,0	3,5
Totalt	31,1	32,6	35,7	39,7	39,8

Kilde: Sentralenheten

Tabell 12 viser at det totalt for fylkesnemndene har vært en økning av årsverk utført av administrasjonsansatte i perioden 2010–2014. Økningen i perioden har vært på om lag 8,5 årsverk, eller nesten 28 prosent.

Til sammen har nemndene hatt en økning på 23 faktisk utførte årsverk i perioden, og dette inkluderer tid satt av til daglig ledelse. Dette vil si at ressursøkningen har vært på om lag 28 prosent fra 2010 til 2014.

6.2 Hva viser Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets produksjonsmål?

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet har i perioden 2012–2014 stilt krav til nemndenes produksjon. I 2014 og 2013 var kravet at det i den enkelte nemnd skulle fattes minimum 25–30 vedtak i ordinære saker med forhandlingsmøte per nemndsleder i 100 prosent stilling per år. Kravet for 2012 var at det skulle være flere saker behandlet per nemndsleder enn i 2011. Kravene omfatter samtlige vedtak i ordinære saker med forhandlingsmøte, uavhengig av om de er behandlet etter barnevernloven eller helse- og omsorgstjenesteloven.

Tabell 13 Utvikling i gjennomsnittlig antall ordinære saker med forhandlingsmøte behandlet per nemndsleder per nemnd (2011–2014)

	2011	2012	2013	2014
Oslo og Akershus	24,0	26,4	24,5	29,5
Nordland	20,8	21,6	24,4	27,6
Troms og Finnmark	24,9	27,6	26,8	31,1
Trøndelag	24,8	25,2	26,4	27,2
Buskerud og Vestfold	26,2	25,2	31,2	31,1
Oppland og Hedmark	25,2	26,4	26,8	25,3
Østfold	27,7	34,8	27,4	36,0
Telemark	27,9	30,0	35,0	33,8
Agder	25,3	28,8	27,1	33,7
Hordaland og Sogn og Fjordane	26,7	26,4	28,0	33,1
Møre og Romsdal	29,5	27,6	25,0	30,2
Rogaland	26,6	30,0	27,2	28,6
Totalt	25,8	27,5	27,5	30,6

* For å kunne belyse utviklingen bedre er tall fra 2011 også inkludert, selv om Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet dette året ikke stilte et spesifikt krav til nemndsledernes produksjon.

* Saker som er utført av eksterne nemndsledere, er ikke tatt med i framstillingen.

Kilde: Sentralenheten

Tabell 13 viser utviklingen i gjennomsnittlig antall ordinære saker med forhandlingsmøte behandlet per nemndsleder per nemnd. I perioden 2010 til 2013 har daglige ledere blitt regnet som en 100 prosent nemndslederressurs. I beregningene for 2014 er de daglige lederes ressursbruk til nemndslederoppdrag nedjustert med mellom 20 og 50 prosent, jf. omtale i 7.3. Dette medfører at tallene for 2014 ikke er direkte sammenlignbare med tidligere års tall.

Tabellen viser at gjennomsnittlig antall vedtak i ordinære saker med forhandlingsmøte har steget fra 25,8 saker i 2011 til 30,6 saker i 2014. I 2014 er samtlige nemnder over minimumskravet til Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet på 25 saker per nemndsleder.

Tabell 13 viser at samtidig som gjennomsnittlig antall ordinære saker per nemndsleder øker, er det relativt store forskjeller mellom nemndene. I 2014 er det Fylkesnemnda i Østfold som har høyest produksjon per nemndsleder med 36,0 saker, mens Fylkesnemnda i Oppland og Hedmark har lavest med 25,3 saker. Tabellen viser videre at det i de ulike årene varierer hvor mange saker den enkelte nemnd produserer.

I intervjuer med daglige ledere påpeker fem av disse at det er en svakhet ved departementets produksjonsmål at det ikke tar hensyn til at det går med ressurser på saker som trekkes av partene, og da særlig saker som trekkes nært opp mot forhandlingsmøtet.

6.3 Hva viser produktivitetsberegninger med DEA-modellen?

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets produksjonskrav overfor nemndslederne er basert på forholdet mellom ett produkt (antall vedtak i ordinære saker med forhandlingsmøte) og én innsatsfaktor (ressurser benyttet av nemndsledere). Fylkesnemndenes produksjon består imidlertid av flere typer vedtak (produkter), som produseres ved hjelp av flere innsatsfaktorer. For å kunne vurdere de ulike nemndenes

totale produktivitet er det gjennomført en analyse ved hjelp av DEA-metoden, som beskrevet i kapittel 2.3 og vedlegg 1. I analysen er både administrasjons- og nemndslederressurser inkludert, samtidig som produksjonen er utvidet til også å omfatte ordinære saker uten forhandlingsmøte – samtidig som trukne saker er tillagt vekt.

DEA-modellens produktivitetsscorer for de 12 fylkesnemndene i perioden 2010–2014 er gjengitt i tabell 14. Med produktivitetsscore menes her forholdet mellom en fylkesnemnds faktiske produktivitet og beste observerte produktivitet. En produktivitetsscore på 100 indikerer at nemnda regnes som fullt ut produktiv i DEA-modellen, mens en score under 100 indikerer et forbedringspotensial sammenlignet med beste observerte praksis.

Tabell 14 Nemndenes produktivitetsscore (2010–2014)

	Produktivitetsscore					
	2010	2011	2012	2013	2014	Gjennomsnitt
Oslo og Akershus	90,6	90,6	91,9	100,0	100,0	94,6
Nordland	80,8	87,1	80,1	87,9	86,6	84,5
Troms og Finnmark	100,0	100,0	95,5	98,9	94,5	97,8
Trøndelag	84,4	77,6	81,4	89,0	77,7	82,0
Buskerud og Vestfold	100,0	98,6	84,1	98,8	97,7	95,8
Oppland og Hedmark	80,2	79,2	70,6	84,3	76,1	78,1
Østfold	64,9	83,0	100,0	84,9	97,8	86,1
Telemark	100,0	100,0	100,0	100,0	89,0	97,8
Agder	80,1	71,7	86,3	83,2	100,0	84,3
Hordaland og Sogn og Fjordane	89,5	91,8	87,9	92,7	100,0	92,4
Møre og Romsdal	87,1	89,5	84,6	75,7	84,9	84,4
Rogaland	100,0	83,2	100,0	89,4	98,1	94,1
Gjennomsnitt per år	88,1	87,7	88,5	90,4	91,9	89,3
Laveste produktivitetsscore	64,9	71,7	70,6	75,7	76,1	
Antall med produktivitetsscore = 100	4	2	3	2	3	
Antall med produktivitetsscore < 100	8	10	9	10	9	

Troms og Finnmark 2011, Telemark 2011 og Telemark 2013 skiller seg i analysen så vesentlig fra de andre nemndene at de bare sammenlignes med seg selv og automatisk får tildelt en produktivitetsscore på 100. Jf. metodekapittelet er det altså bare i året 2010 at Troms og Finnmark kan betraktes som beste observerte produktivitet, mens Telemark har beste observerte produktivitet i 2010 og 2012.

Kilde: Riksrevisjonens beregninger

Av tabell 14 framgår det at gjennomsnittlig produktivitetsscore for fylkesnemndene har økt fra om lag 88 i 2010 til i underkant av 92 i 2014. Dette indikerer at nemndenes produktivitet, sett opp mot beste observerte praksis i perioden, har økt fra 2010 til 2014. Gjennomsnittlig produktivitetsscore for fylkesnemndene er på i underkant av 90 i perioden sett under ett.

Tabell 14 viser at det er åtte nemnder som i ett eller flere av årene i perioden oppnår en produktivitetsscore på 100. Tabellen viser videre at det i 2014 er fylkesnemndene i Oslo og Akershus, Agder og Hordaland og Sogn og Fjordane som har beste observerte produktivitet.

Tabell 14 angir også den laveste produktivitetsscoren for hvert år i perioden. Det varierer fra år til år hvilken nemnd som har den laveste scoren. Ved å se utviklingen i det laveste produktivitetstallet opp mot det gjennomsnittlige produktivitetstallet for

nemndene som helhet, ser man at differansen mellom disse størrelsene har blitt redusert i perioden. I 2010 var Fylkesnemnda i Østfold 23,2 prosentpoeng under gjennomsnittlig produktivitetsscore, mens Fylkesnemnda i Møre og Romsdal var 15,8 prosentpoeng bak i 2014. Det er i 2014 forskjeller i produktiviteten mellom nemndene, men forskjellene har blitt mindre i perioden.

6.3.1 Mulige produksjonsforbedringer fra DEA-modellen

Produktivitetsscorene fra DEA-modellen indikerer at det er mulig å øke produksjonen av saker. Fra DEA-resultatene kan man lese hvilke nivåer på innsats- og produksjonsfaktorer (antall saker) den enkelte nemnd i det enkelte år må produsere for å være like produktiv som nemnda med høyest observert produktivitet. For nemndene med produktivitetsscore på 100 vil dette nivået være identisk med det faktiske nivået nemnda har på innsatsfaktorer og produksjon. For nemndene med en score lavere enn 100, vil det imidlertid være en differanse mellom modellens foreslåtte nivåer og de faktiske nivåene den enkelte nemnd har hatt på innsats- og produksjonsfaktorer i perioden. Denne differansen kan betraktes som foreslåtte produksjonsforbedringer, og er gjengitt i tabell 15.

Tabell 15 Mulige produksjonsforbedringer (i prosent) dersom samtlige nemnder hadde hatt en produktivitetsscore på 100 (2010–2014)

	2010	2011	2012	2013	2014
Ordinære saker med forhandlingsmøte	13,0	14,2	13,2	9,4	7,5
Ordinære saker uten forhandlingsmøte	14,4	15,9	15,5	11,8	8,2

Kilde: Riksrevisjonens beregninger

Tabell 15 viser DEA-modellens foreslåtte produksjonsforbedringer, i form av hvor mange prosent flere ordinære saker med og uten forhandlingsmøte som kunne vært behandlet dersom samtlige 12 nemnder var like produktive som de mest produktive i perioden. Det foreslåtte potensialet for produksjonsforbedring har gått ned i perioden. I 2014 kunne fylkesnemndene som helhet produsert i underkant av 8 prosent (eller om lag 130) flere ordinære saker med forhandlingsmøte, og i overkant av 8 prosent (eller om lag 50) flere saker uten forhandlingsmøte.

Faktaboks 1 Kan utelatte faktorer forklare variasjon i produktivitet?

Utover antall vedtak i ordinære saker inngår vedtak på akuttsaker og klagesaker i fylkesnemndenes faktiske produksjon. Disse faktorene er ikke inkludert i DEA-modellen, siden fylkesnemndene i stor grad behandler samtlige mottatte saker av disse sakstypene innen de fastsatte tidsfristene. For antall vedtak på ordinære saker er det imidlertid et stadfestet potensial for produksjonsøkning siden det til enhver tid er ubehandlede saker.

Selv om faktorene ikke er inkludert i DEA-modellen, kan de tenkes å påvirke variasjonen i produktivitet mellom nemndene. Det er derfor, ved hjelp av korrelasjonsanalyse, testet i hvilken grad det er sammenheng mellom den enkelte nemnds produktivitetsscore og nemndas andel av henholdsvis akutt- og klagesaker. Korrelasjon er et statistisk mål for samvariasjon mellom variabler, og korrelasjonskoeffisienten kan være mellom -1 og 1 . En høy korrelasjonskoeffisient viser en sterk sammenheng mellom variablene, men det er ikke slik at korrelasjon medfører kausalitet.

Sammenhengen mellom en fylkesnemnds produktivitetsscore og nemndas andel av vedtak som er klagesaker, målt ved korrelasjonskoeffisienten, er $-0,14$. Dette indikerer en svak sammenheng mellom det å ha et lavt antall vedtak i klagesaker og det å ha høy produktivitet, eller omvendt. Tilsvarende er korrelasjonskoeffisienten mellom andelen akuttsaker og produktivitet i den enkelte nemnd også relativt lav, med $-0,19$. Ulikhetene i produktivitetsscorene mellom nemndene synes altså i begrenset grad å ha sammenheng med antall vedtak i sakstypene akutt- og klagesaker.

7 I hvilken grad kan forhold i fylkesnemndene forklare lang saksbehandlingstid?

7.1 Hvordan er fylkesnemndene organisert?

7.1.1 De administrasjonsansatte

Det varierer mellom nemndene om én av de administrasjonsansatte har en rolle som koordinator for de administrasjonsansatte i nemnda. I halvparten av de tolv fylkesnemndene har en av de administrasjonsansatte en rolle som koordinator. Tre av de fem største nemndene målt i antall totale årsverk i 2014 har en koordinator, og det er også en koordinator i den minste fylkesnemnda.

Det varierer videre hvordan arbeidet er fordelt mellom de administrasjonsansatte i nemndene, for eksempel om de har ansvar for spesielle oppgaver, eller om alle de administrasjonsansatte utfører alle typer oppgaver. Det varierer også om de administrasjonsansatte har ansvar for å følge opp hver sine saker gjennom hele saksforløpet, eller om de utfører ulike oppgaver underveis i saksbehandlingen.

Det varierer noe hvordan arbeidsfordelingen mellom de administrasjonsansatte og nemndslederne er, og i hvilken grad de administrasjonsansatte avlaster nemndslederne i deres arbeid. I enkelte nemnder leser de administrasjonsansatte ved behov korrektur på vedtak eller skanner inn dokumenter for å lette nemndsledernes arbeid i vedtaks-skrivingen. I spørreundersøkelsen oppgir 58 av 64 nemndsledere at det er en hensiktsmessig oppgavefordeling mellom nemndslederne og de administrasjonsansatte i sin nemnd.

7.1.2 System for fordeling av saker

Fordelingen av sakene mellom nemndslederne i en fylkesnemnd er avhengig av om nemndene har en jourordning eller ikke. En jourordning innebærer at ansvaret for å håndtere innkomne akutt- og klagesaker ruller mellom nemndslederne for en uke om gangen. Den uken nemndslederen har jouruke, skjermes han eller hun for forhandlingsmøter i ordinære saker. Jourordningen har flere formål, blant annet å sikre at alle klagesaker og akuttsaker behandles innen fristene, og å gi en likere fordeling av akutt- og klagesaker mellom nemndslederne.

Sju av tolv fylkesnemnder opplyser i intervju at de har en jourordning for nemndslederne. I fire nemnder blir akutt- og klagesakene fordelt til den av nemndslederne som vurderes å ha best tid til å håndtere saken innen fristen. En nemnd har en ordning der daglig leder behandler alle akutt- og klagesaker fast. Alle de fem største fylkesnemndene har jourordning, men blant de resterende nemndene finnes det eksempler på at om lag like store nemnder har valgt en ulik organisering på dette området.

7.1.3 Gjennomføring av forhandlingsmøter

Alle nemnder gjennomfører forhandlingsmøter i den byen der nemnda er lokalisert, og i tillegg er det enkelte nemnder som også gjennomfører forhandlingsmøter i andre byer. Bakgrunnen for dette er store geografiske avstander i fylkesnemndas område eller at nemnda dekker to fylker.

Fem av tolv nemnder opplyser i intervju at de gjennomfører forhandlingsmøter i andre byer enn der nemnda er lokalisert. Det gjelder fylkesnemndene i Oppland og Hedmark, Hordaland og Sogn og Fjordane, Nordland, Rogaland og Troms og Finnmark. Reisetid regnes som nemndsledernes arbeidstid.

I spørreundersøkelsen ble nemndslederne spurt om de i perioden fra januar til oktober 2014 har gjennomført et forhandlingsmøte i en annen by enn der nemndas hovedlokale befinner seg. 14 av 64 nemndsledere oppgir at de har gjennomført forhandlingsmøte i en annen by, og disse gjennomførte i perioden i gjennomsnitt 3,2 saker hver.

Daglig leder i tre av de fem nemndene som reiser for å gjennomføre forhandlingsmøter, oppgir at geografiske forhold og reisevei er en viktig årsak til lange saksbehandlingstider. Sentralenheten opplyser at det per i dag er den enkelte nemnd som beslutter om den ønsker å opprettholde denne praksisen, men at sentralenheten vurderer dagens praksis fortløpende.

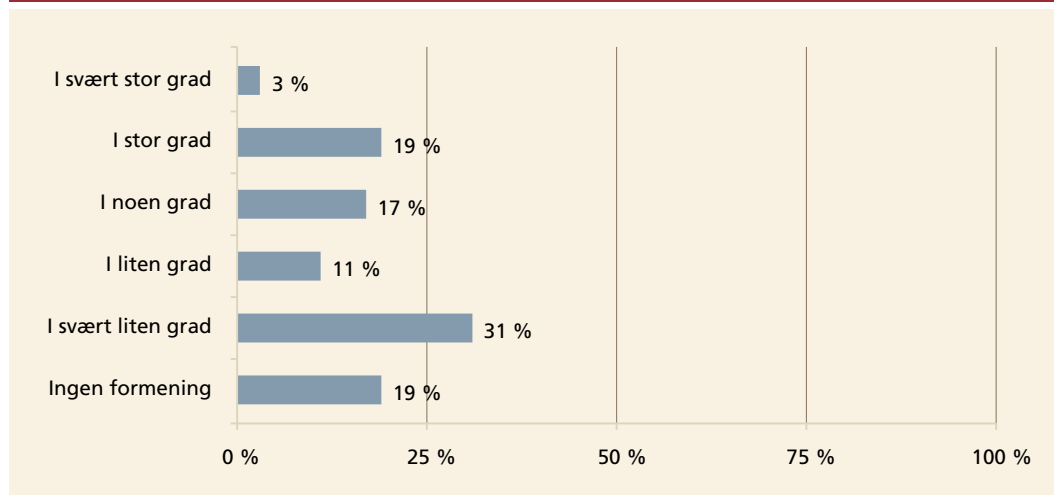
7.2 Hvordan er rammebetingelsene for gjennomføring av forhandlingsmøter?

I fem av de tolv fylkesnemndene setter antallet møterom i nemndene til dels store begrensninger for saksgjennomføringen. I de øvrige sju nemndene vurderes antallet møterom stort sett å være tilstrekkelig. Nemndene som har for få møterom, leier lokaler for å avholde forhandlingsmøter, for eksempel i tingretten eller på hoteller.

Spørreundersøkelsen viser at 16 av 64 nemndsledere i perioden fra januar til oktober 2014 har gjennomført et forhandlingsmøte i samme by som nemnda er lokalisert, men i et annet lokale enn nemndas hovedlokale. Sentralenheten opplyser at et tilstrekkelig antall møterom i alle nemnder ville ha effektivisert saksbehandlingen, blant annet fordi leie av lokaler gir merarbeid for de administrasjonsansatte.

Det framgår av intervjuene i nemndene at sikkerheten i liten grad er ivaretatt ved leie av møterom utenfor nemndas lokaler, blant annet fordi det ikke er alarmsystemer eller skiller mellom sikre og usikre soner. I spørreundersøkelsen ble nemndslederne spurt om i hvilken grad de vurderer at sikkerheten er ivaretatt under forhandlingsmøter utenfor nemndas hovedlokale.

Figur 6 I hvilken grad er sikkerheten ivaretatt under forhandlingsmøter utenfor nemndas hovedlokale?



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse (N = 64)

Figur 6 viser at 42 prosent av nemndslederne mener at sikkerheten til blant annet partene og nemndsmedlemmene i liten grad eller i svært liten grad ivaretas under forhandlingsmøter eksternt. Departementet opplyser i intervju at det har informasjon om at noen nemnder trenger sikrere lokaler og flere møterom.

Det er 15 nemndsledere som mener at mangler ved nemndas lokaler i stor grad kan forklare lang saksbehandlingstid. I tillegg til antall møterom inkluderer mangler ved nemndas lokaler også manglende tolkeutstyr. Flere daglige ledere gir uttrykk for at de ønsker tolkeutstyr, blant annet fordi det vil kunne gi en raskere gjennomføring av forhandlingsmøter. Det er to fylkesnemnder som i intervju oppgir at de har tolkeutstyr.

I perioden fra januar til oktober 2014 har nemndslederne i gjennomsnitt avholdt 4,5 saker der det ble benyttet tolk. Det er ikke sammenheng mellom de nemndene som har høyest antall saker der det benyttes tolk, og de nemndene som har tolkeutstyr. 8 av de 64 nemndslederne sier i spørreundersøkelsen at bruk av tolk i stor grad kan forklare lange saksbehandlingstider.

Sentralenheten opplyser at tolkeutstyr er et effektiviseringstiltak i saksgjennomføringen, og at tolkeutstyr har blitt kjøpt inn i enkelte nemnder som har hatt midler til det – uten at det har vært en overordnet strategi for å avklare hvor behovet for tolkeutstyr er størst.

7.3 Hvordan utøves ledelse i fylkesnemndene?

Sentralenheten har utarbeidet en stillingsbeskrivelse for daglig leder der arbeidsoppgavene framgår. Funksjonen er en tilleggsfunksjon utover ordinært arbeid som nemndsleder. Fra 2014 har sentralenheten tildelt de daglige lederne en prosentvis andel av total arbeidstid som skal benyttes til ledelse, og disse andelene framgår av tabell 16.

Antall ansatte i nemnda	Stillingsandel til daglig ledelse	Nemndene*
Over 15:	50	Oslo og Akershus
11–15:	40	Buskerud og Vestfold Hordaland og Sogn og Fjordane
7–11:	30	Rogaland Trøndelag Oppland og Hedmark Nordland Østfold
Under 7:	20	Agder Troms og Finnmark Møre og Romsdal Telemark

* Med bakgrunn i årsverkstall for 2014, jf. årsrapport 2014

Kilde: Vedlegg 1 til Virksomhetsplan 2014–2015

Tabell 16 viser at de som er daglige ledere, skal bruke mellom 20 og 50 prosent av arbeidstiden sin til daglig lederoppgaver. Tidsandelen øker med antall ansatte i nemnden.

I perioden 2010–2013 var det ikke fastlagt hvor stor del av arbeidstiden daglig leder skulle benytte til ledelse. Det framgikk av stillingsbeskrivelsen at daglig leder selv måtte vurdere fordelingen av arbeidstiden mellom nemndslederarbeid og ledelse av nemnda. I denne perioden skilte ikke sentralenheten i styringen av nemndene mellom resultatkravene til antall gjennomførte saker med forhandlingsmøter for daglig ledere og nemndsledere.

Intervjuene viser at det varierte i hvilken grad de daglige lederne utførte lederoppgaver innenfor eller utover ordinær arbeidstid. Flere daglige ledere ga uttrykk for at de hadde for liten tid til å utøve ledelse, og at en del lederoppgaver derfor måtte utføres utover normal arbeidstid. Det varierte også hvordan de daglige lederne fylte lederrollen, for eksempel i hvor stor grad de tok initiativ til å gå gjennom arbeidsprosesser for å finne mer hensiktsmessige måter å organisere nemnda på.

Flere daglige ledere ga uttrykk for at det i perioden fra 2010 til 2013 var krevende å kombinere rollen som daglig leder med arbeidet som nemndsleder. Det varierte om det internt i nemndene hadde blitt gjort grep for å sikre tid til å utøve daglig lederrollen, eller om daglig leder hadde like store krav til produksjon som de andre nemndslederne. I et flertall av nemndene var det satt begrensninger når det gjaldt hvilke typer saker og hvor mange saker daglig leder skulle håndtere. I disse nemndene håndterte daglige ledere for eksempel bare saker med forhandlingsmøter på én eller to dager.

Daglig leder er ansvarlig for at det er en tydelig rolle- og oppgavefordeling i nemnda, og er ansvarlig for at det er gode driftsrutiner i nemnda. Kartleggingen av nemndenes egne skriftlige rutiner viser at fem nemnder ikke har utarbeidet egne rutiner. De resterende nemndene har utarbeidet mellom 1 og 16 skriftlige rutiner, men det varierer hvor omfattende rutinene er, og hvilke temaer de dekker. Rutinene kan for eksempel være knyttet til saksbehandling, administrasjon eller beredskap. Enkelte daglige ledere opplyser at de har interne rutiner som ikke er skriftliggjorte, for eksempel fordi det er så få ansatte at det vurderes som tilstrekkelig at rutinene formidles muntlig. 58 av 64 nemndsledere er enig i at det finnes klare krav til hva som er god saksbehandling i nemnda. 60 av 64 er enig i at det er en enhetlig oppfatning av hva som bør inngå i saksforberedelsene til en sak med forhandlingsmøte.

Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker har en felles og overordnet virksomhetsplan. I tillegg til denne går det fram av stillingsbeskrivelsen til daglig leder at daglig leder har ansvaret for at det er utarbeidet en virksomhetsplan som revideres årlig. I forbindelse med intervjuene ble nemndene bedt om å oversende det de hadde utarbeidet av egne virksomhetsplaner og eventuelle risikovurderinger. Kartleggingen viser at 9 av 12 fylkesnemnder ikke har utarbeidet en virksomhetsplan, mens 10 ikke har utarbeidet en risikovurdering.

Nemndslederne har en fri og uavhengig stilling, og intervjuene viser at de daglige lederne, i liten grad følger opp hvordan nemndslederne behandler sakene de har ansvar for. Et flertall av de daglige ledere, informerer om at de legger til rette for at problemstillinger knyttet til saksbehandlingen kan diskuteres i nemnda på et overordnet nivå.

Alle de daglige lederne følger opp saksbehandlingstider ved at de jevnlig tar ut rapporter for å få oversikt over saksbehandlingstidene på nemndsledernes saker og hvor mange saker de behandler. Innholdet i rapportene diskuterer daglig leder med nemndslederne, men det varierer om diskusjonene skjer i felles møter eller med den enkelte nemndsleder.

Intervjuene viser at det varierer mellom nemndene hvor ofte det avholdes møter for de ansatte i nemndene, og om møtene er faste eller bare avholdes ved behov. Noen nemnder har ukentlige møter, mens andre møtes annenhver måned. I møtene tas det opp for eksempel ulike faglige temaer, rutinene i nemnda gjennomgås, de ansattes produksjon og restanselister følges opp, og/eller daglig leder formidler aktuell informasjon. En del nemnder har i tillegg lengre årlige møter der de blant annet diskuterer nemndas arbeidsformer og virksomhetsplan.

De daglige lederne har ansvar for at det gjennomføres systematiske samtaler i nemnda. I intervjuer med de daglige lederne framgår det at de aller fleste av dem gjennomfører jevnlig medarbeidersamtaler med alle de ansatte.

I spørreundersøkelsen oppgir 43 av 64 nemndsledere at de er enig i at nemnda de arbeider i, har systemer for å avklare gjensidige forventninger til arbeidet mellom daglig leder og nemndslederne.

7.4 I hvilken grad kan saksbehandlingspraksis i fylkesnemndene forklare lang saksbehandlingstid?

7.4.1 Beramming av saker

Når en sak berammes, avtales tidspunkt for forhandlingsmøte med partenes advokater. Det er de administrasjonsansatte i nemndene som står for berammingen. I alle nemndene er praksis at forhandlingsmøtet skal berammes raskt etter at saken er mottatt, men det varierer om det skjer før eller etter at nemndsleder har utført forkontrollen av saken. Forhåndsberamming av forhandlingsmøte skjer i åtte av nemndene, mens fire nemnder berammer saken etter at nemndslederen har utført forkontrollen. Det varierer videre hvilke verktøy de administrasjonsansatte bruker i arbeidet med beramming, for eksempel brukes både elektroniske kalendere og papirbaserte løsninger.

I alle saker skal fylkesnemnda oppnevne advokat for de private partene – blant annet for å sikre rettsikkerheten. Halvparten av de daglige lederne, trekker fram at en årsak til lang saksbehandlingstid er at partenes advokater ikke kan delta på foreslått berammingstidspunkt. I spørreundersøkelsen som ble sendt til nemndslederne, er det 22 av nemndslederne som vektlegger at manglende kapasitet hos advokatene er en årsak til lang saksbehandlingstid i egen nemnd.

Intervjuene viser at det varierer i hvilken grad de ulike fylkesnemndene utøver press for å få advokatene til å godta de foreslåtte møtetidspunktene. Ulike hensyn som partenes krav om fritt advokatvalg og behovet for rask saksavvikling avveies i denne sammenhengen, og disse hensynene tillegges ulik vekt i nemndene.

Nemndene benytter ulike berammingsstrategier. Normal berammingsstrategi er at det settes av et gitt antall dager som nemndsleder skal benytte til vedtaksskriving etter at det er gjennomført et forhandlingsmøte. Tett beramming vil si at det berammes forhandlingsmøter på en nemndsleders skrive dager, og dobbel beramming vil si at det berammes to forhandlingsmøter på samme tidspunkt. Tett og dobbel beramming er strategier for å utnytte nemndsledernes arbeidstid effektivt i og med at en viss andel saker trekkes.

Intervjuene viser at det varierer mellom nemndene hvor fleksible de er med hensyn til om skrive dagene kan forskyves, men en form for tett beramming praktiseres i de fleste nemndene i perioder. Det er fire nemnder som benytter dobbel beramming, og erfaringene med denne strategien er god. En forutsetning for at dobbel beramming skal fungere, er at nemnda må være av en viss størrelse. Én nemnd opplyser at den verken berammer tett eller benytter dobbel beramming.

Nemndslederne ble i spørreundersøkelsen spurt om i hvilken grad de mener at mangler ved systemene for beramming og saksflyt kan forklare lange saksbehandlingstider. Det er 6 av 64 som mener at dette i stor grad kan forklare lange saksbehandlingstider.

Når det gjelder mulighetene for å effektivisere fylkesnemndenes arbeid, mener sentralenheten at det er i den aktive saksstyringen og i berammingsrutinene at det er størst potensial. Gevinster kan hentes ved at saker berammes mer fleksibelt, og ved at nemndslederen forsøker å begrense antall vitner, forhandlingsmøtets varighet og hvor omfattende vedtaket skrives.

7.4.2 Nemndsledernes saksbehandling av de ordinære sakene

Nemndslederne har besluttsende myndighet i saker, og nemndslederens ansvar for en sak starter når nemnda har fordelt de mottatte begjæringene om tiltak mellom nemndslederne. Nemndsleder skal under saksforberedelsen sikre proporsjonalitet mellom hva som skal avgjøres, og de ressursene som settes inn. Det er store variasjoner mellom nemndslederne når det gjelder hvor mange saker med forhandlingsmøte de produserer i løpet av ett år, jf. 6.2, og nemndslederne ble bedt om å vurdere hva som kan forklare denne variasjonen. Den forklaringen som vektlegges av flest nemndsledere, er at arbeidskapasiteten mellom nemndslederne varierer. De legger også vekt på at antall saker som trekkes, fordeler seg ujevnt mellom nemndslederne.

Nemndslederne skal styre saken aktivt, og undersøkelsen viser at det varierer mellom nemndslederne i hvilken grad de benytter ulike metoder for aktiv saksstyring. Enkelte benytter saksforberedende møter, andre har kontakt med advokatene underveis i saksbehandlingen, og flertallet ber kommunens advokat om å utarbeide en omforent tidsplan for forhandlingsmøtet.

Faktaboks 2 Forsøk med saksforberedende møter

I tre nemnder har det vært gjennomført forsøk der alle nemndsledere i en avgrenset periode har gjennomført saksforberedende møte i alle saker. Formålet med forsøkene har blant annet vært å etablere kontakt med partene i saken på et tidlig tidspunkt og dermed forhindre at saker blir trukket sent i forløpet. I alle de tre nemndene var det vanskelig å måle den direkte effekten av tiltaket, og erfaringene var at det ikke er hensiktsmessig med saksforberedende møter i alle saker. Konklusjonen av forsøkene var dermed at nemndsleder i den enkelte sak må vurdere behovet for et saksforberedende møte. Erfaringene tilsier imidlertid at saksforberedende møter kan være hensiktsmessige i saker der det er nødvendig å avklare noe underveis i saksforberedelsen. At en sak består av flere parter, at saken framstår som uklar i begjæringen, eller at det er uenighet om bevisførsel, kan også tale for bruk av saksforberedende møte.

Det varierer i hvilken grad nemndslederne mener de kan forhindre at saker blir trukket nært opp mot eller i forhandlingsmøte. 11 av 64 opplyser at de i stor grad kan forhindre at saker blir trukket nært opp mot eller i forhandlingsmøte. Flertallet av nemndslederne mener at de i noen grad kan innvirke på om saker blir trukket nært opp mot eller i forhandlingsmøte, mens 16 mener at de i liten grad kan påvirke dette.

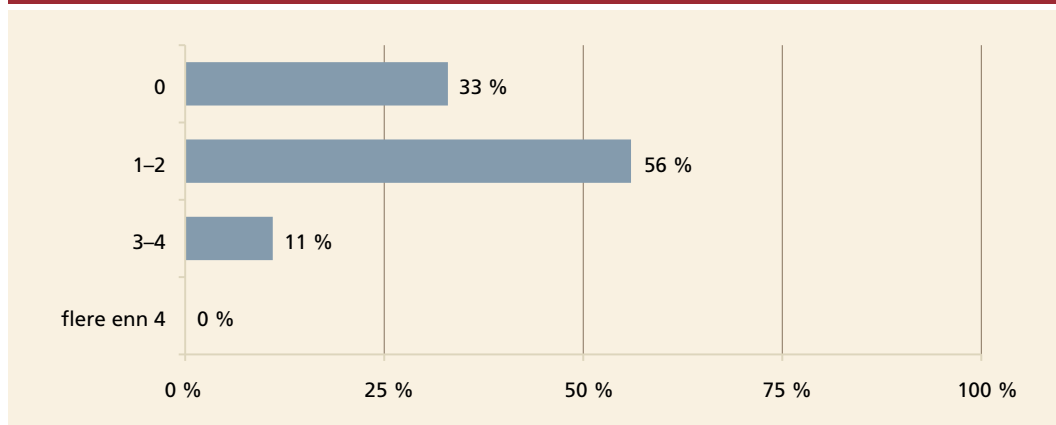
En viktig del av nemndsleders arbeid under saksforberedelsen er å kontrollere om den kommunale barneverntjenesten i begjæringen om tiltak har opplyst saken godt nok til at fylkesnemnda kan fatte vedtak. Barneverntjenesten skal blant annet så tidlig som mulig under forberedelsen av saken informere barnet om muligheten til å få oppnevnt en egen talsperson. Det skal framgå av sakens dokumenter som blir sendt til fylkesnemnda, om barnet ønsker talsperson. I de sakene der det ikke framkommer informasjon om barnet ønsker talsperson, er det 7 av de 64 nemndslederne som opplyser at de sjelden, aldri eller ikke har en formening om de etterspør informasjon i disse tilfellene. Det er videre 9 nemndsledere som opplyser at de av og til etterspør informasjon om hvorvidt barnet ønsker talsperson, når dette ikke framgår av kommunens begjæring.

Nemndsleder kan kreve at begjæringen rettes dersom den ikke fyller kravene i bestemmelsene. Dette kan for eksempel benyttes dersom nemndsleder vurderer at det er lagt fram så mye dokumentbevis at saken blir uoversiktlig. Pålegg om retting kan gis i oppstarten av saksbehandlingen. 43 av 64 nemndsledere har ikke sendt noen begjæringer om tiltak tilbake til kommunen med pålegg om retting i perioden fra januar 2014 til oktober 2014.

Nemndslederne kan også pålegge kommunene å gi en kortfattet kronologisk eller annen systematisk redegjørelse for de faktiske forholdene i saken eller deler av den. Behovet for å be om en slik redegjørelse vil særlig være til stede i saker der begjæringen er svært omfattende. Spørreundersøkelsen viste at 53 av de 64 nemndslederne i perioden fra januar 2014 til oktober 2014 ikke hadde benyttet seg av denne lov-hjemmelen.

Nemndslederne kan innen saksforberedelsene er avsluttet, kreve at partene gir en kort avsluttende redegjørelse. 56 av 64 nemndsledere har i den angitte perioden ikke benyttet seg av muligheten til å pålegge avsluttende redegjørelse. Det er også mulig for nemndsleder å beslutte at saksbehandlingen skal gjennomføres som en kombinasjon av muntlig og skriftlig behandling. Dette innebærer at det som ellers foregår i forhandlingsmøtet i form av innledningsforedrag, partsforklaringer, vitneførsel og avsluttende innlegg, kan begrenses og erstattes med skriftlig behandling etter en konkret vurdering i den enkelte sak.

Figur 7 Antall saker som nemndslederne i perioden januar–oktober 2014 fattet med vedtak på grunnlag av en kombinasjon av muntlig og skriftlig behandling



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse (N = 64)

Det framgår av figur 7 at 21 av 64 nemndsledere ikke har benyttet seg av denne muligheten i perioden, mens det er 36 nemndsledere som har benyttet seg av muligheten 1–2 ganger. Det er 7 nemndsledere som har benyttet muligheten i 3–4 saker.

7.4.3 Forenklet behandling av ordinære saker

Barnevernloven åpner for at noen ordinære saker kan behandles forenklet på visse vilkår. Forenklet behandling innebærer at nemndsleder kan fatte vedtak i saken alene, uten at det gjennomføres forhandlingsmøte. At det ikke planlegges og avholdes et forhandlingsmøte i saken, gjør at nemnda bruker mindre av både nemndslederens og de administrativt ansattes ressurser i behandlingen av saken.

Sentralenheten opplyser i intervju at den arbeider med en bevisstgjøring om bruk av hjemlene for forenkling av saker, men at den ikke har instruksjonsrett overfor nemndslederne. Sentralenheten opplyser videre at forenkling av saker har vært tema på ledermøter, og at den har gitt nemndene føringer om å utnytte mulighetene for forenkling i større grad i virksomhetsplanen.

Tabell 17 Prosentandel av ordinære saker som behandles forenklet (2010–2014)

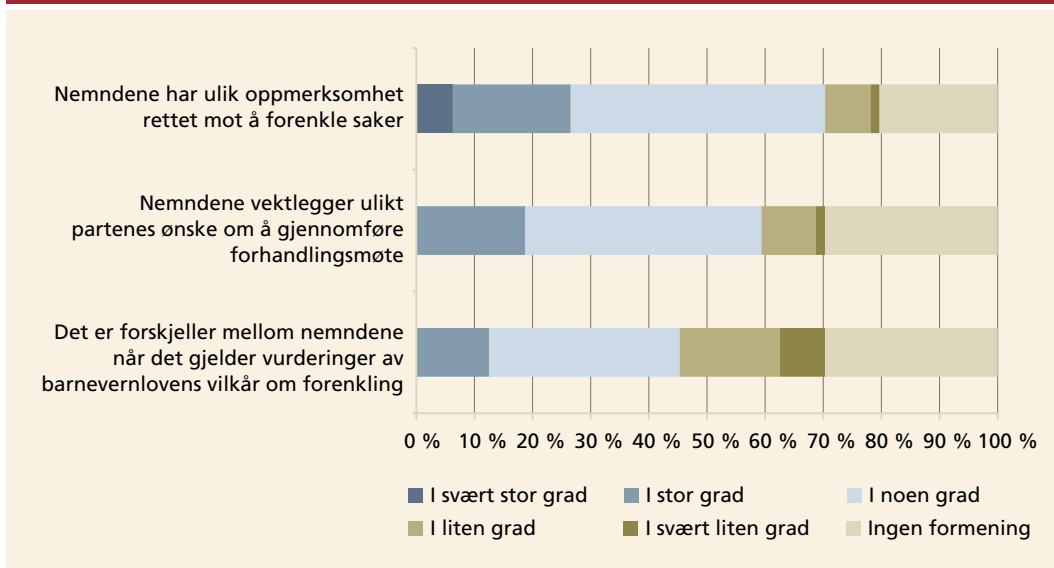
	2010	2011	2012	2013	2014
Oslo og Akershus	22,3	24,3	21,8	25,5	22,1
Nordland	23,2	30,8	27,4	19,1	29,5
Troms og Finnmark	32,0	39,7	30,7	28,4	20,3
Trøndelag	28,8	26,3	22,2	26,9	21,3
Buskerud og Vestfold	24,2	29,6	27,1	19,7	24,0
Oppland og Hedmark	23,5	21,2	22,5	23,4	25,0
Østfold	24,5	21,0	27,7	27,2	27,8
Telemark	22,9	22,2	17,9	16,0	22,9
Agder	23,8	28,8	35,8	38,3	39,0
Hordaland og Sogn og Fjordane	23,6	22,6	24,4	24,6	24,4
Møre og Romsdal	28,1	26,7	15,8	30,6	21,8
Rogaland	18,9	21,6	16,1	27,7	29,5
Totalt	24,1	26,2	24,2	25,5	25,5
<i>Antall forenklet</i>	<i>407</i>	<i>466</i>	<i>476</i>	<i>576</i>	<i>605</i>

Kilde: Sentralenheten

I 2014 ble det behandlet 2375 ordinære saker i fylkesnemndene. 605 av disse sakene ble behandlet uten forhandlingsmøte. Tabell 17 viser at andelen av de ordinære sakene som blir behandlet forenklet i fylkesnemndene som helhet, har ligget stabilt rundt 25 prosent i perioden 2010–2014. Andelen varierer imidlertid i stor grad mellom nemndene. I 2014 forenklet Fylkesnemnda i Troms og Finnmark om lag 20 prosent av de ordinære sakene, mens Fylkesnemnda i Agder forenklet 39 prosent av sakene. Dersom alle fylkesnemndene hadde forenklet en like stor andel av de ordinære sakene som Fylkesnemnda i Agder, ville antall forenklede saker i 2014 vært 926, dvs. en økning på i overkant av 50 prosent.

Nemndslederne ble bedt om å vurdere hva de mener kan forklare variasjonen i andelen forenklede saker mellom nemndene.

Figur 8 Nemndsledernes synspunkter på årsaker til variasjonen i andelen forenklete saker mellom fylkesnemndene



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse (N = 64)

Figur 8 viser at 17 av 64 (27 prosent) nemndsledere mener forskjellene i svært stor eller stor grad skyldes at nemndene har ulik oppmerksomhet rettet mot å forenkle saker. 12 av 64 (19 prosent) nemndsledere mener at nemndene vektlegger partenes ønske om å gjennomføre forhandlingsmøte ulikt, og 8 av nemndslederne mener at det er forskjeller mellom nemndene når det gjelder vurderinger av barnevernlovens vilkår om forenkling.

Intervjuene med nemndene viser også at det er ulik praksis med hensyn til å forenkle saker blant nemndslederne i de ulike nemndene. I enkelte nemnder er det en høy terskel for å forenkle saker mot partenes vilje. Én nemnd opplyser at den bare forenkler saker hvis alle partene samtykker til det. En del andre nemnder er mer aktive når det gjelder å forenkle saker der loven åpner for det, også mot partenes vilje.

Nemndslederne ble i spørreundersøkelsen spurt om hva de mener er et realistisk antall saker uten forhandlingsmøte en nemndsleder skal gjennomføre hvert år. I gjennomsnitt oppgir nemndslederne 12,4 forenklete saker årlig, men det er store variasjoner mellom nemndslederne. Den nemndslederen som oppgir færrest antall forenklete saker, oppgir 5 saker, mens den nemndslederen som oppgir flest saker, oppgir 40 saker. I årsrapporten for 2014 går det fram at nemndslederne i gjennomsnitt fattet vedtak i 10,8 forenklete saker i 2014, og at variasjonen mellom nemndene var fra 7,8 til 21,0 forenklete saker i gjennomsnitt per nemndsleder.

7.4.4 Vedtaksmøte og utsending av vedtak

Det varierer mellom nemndene om vedtaksmøtet avholdes i nemndas lokaler eller som telefonmøte. Departementet opplyser i brev 26. mars 2015 at årsaken til at vedtaksmøtene i noen tilfeller ikke holdes i fylkesnemndenes lokaler, er hensynet til lange reiseavstander, tid og økonomi. Undersøkelsen viser at ti av tolv nemnder iblant avholder vedtaksmøter over telefon. I tilfeller der vedtaksmøtet avholdes som telefonmøte, varierer det mellom nemndene om vedtaket oversendes til nemndsmedlemmene per post eller faks.

Sentralenheten opplyser i intervju at nemndene i mange saker har behov for å oversende sensitiv informasjon, og at e-post ikke kan benyttes i saksbehandlingen siden dette ikke er tilstrekkelig sikkert. For å oversende informasjon bruker nemndene derfor tradisjonell postgang i de tilfellene det er tid til dette, men i mange saker har nemndene behov for å utveksle sensitiv informasjon raskt. Dette er særlig en utfordring ved store geografiske avstander mellom personene som er involvert i saksbehandlingen. I disse tilfellene benytter nemndene faks. Sentralenheten understreker at det i disse tilfellene skal tas forholdsregler for å sikre at informasjon ikke kommer på avveier.

Datatilsynet har reist spørsmål ved nemndenes praksis og lovhjemmel for å sende sensitiv informasjon per faks. Sentralenheten opplyser at de er i tett dialog med Datatilsynet når det gjelder denne problemstillingen, og at de utreder saken per oktober 2014.

8 I hvilken grad påvirker fylkesnemndenes rammevilkår saksbehandlingstiden?

8.1 Hvordan styrer og følger Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet opp sentralenheten?

Gjennom *Instruks for økonomi- og verksemdsstyringa i Sentraleininga for fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker* og det årlige tildelingsbrevet delegerer Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet myndighet til sentralenheten. Sentralenheten skal styre og samordne arbeidet i nemndene, og sikre høy rettssikkerhet og likeverdig saksbehandling av høy kvalitet i hele landet. Sentralenheten har ansvar for den faglige og administrative ledelsen av fylkesnemndene.

Sentralenheten styres gjennom regelverket, mål- og resultatstyring og annen styringsdialog. Departementet har i tildelingsbrevet fra og med 2011 gitt to mål og angitt resultatkrav for fylkesnemndenes virksomhet. Målene omhandler:

- saksbehandlingen i nemndene
- organiseringen og driften av fylkesnemndene

Sentralenheten rapporterer tre ganger i året skriftlig og gjennom styringsdialogmøter, og det rapporteres på de etterspurte resultatkravene.

8.1.1 Mål om betryggende, rask og tillitskapende saksbehandling

For å nå målet om betryggende, rask og tillitskapende saksbehandling i fylkesnemndene er det de siste årene satt tre resultatkrav:

- Sakene skal være behandlet innenfor lovens frister.
- Nemndslederne skal gjennomføre et visst antall saker med forhandlingsmøte i året.
- Beramningstiden skal reduseres.

Krav om at sakene skal være behandlet innenfor lovens frister

Sentralenheten opplyser i intervju at den legger vekt på at det i loven står at forhandlingsmøte skal avholdes snarest og hvis mulig fire uker etter at fylkesnemnda mottok saken. Sentralenheten opplyser at målet om forhandlingsmøte innen fire uker er realistisk i visse tilfeller, men ikke for hoveddelen av de ordinære sakene. Sentralenheten mener at en mer realistisk frist for disse sakene vil være seks eller åtte uker. Effektivitet og rask saksbehandling er viktig, men saksbehandlingen må også være betryggende og tillitskapende.

Nemndslederne ble spurt om hva de mener er en realistisk tidsfrist for saker med forhandlingsmøte. I gjennomsnitt mener nemndslederne at en realistisk tidsfrist er 8,2 uker. Nemndslederne ble videre stilt spørsmål om i hvilken grad de mener at egenskaper ved barnevernssakene kan forklare lange saksbehandlingstider. Knappt halvparten (29 av 64) mener at dette i stor eller svært stor grad kan forklare lange saksbehandlingstider.

Allerede i en felles høringsuttalelse 16. oktober 2000 pekte fylkesnemndene på at loven har en frist som det i praksis er urealistisk å etterleve. Det går i NOU 2005:9 *Ressursbruk og rettssikkerhet i fylkesnemndene for sosiale saker* fram at det er flere årsaker til at lovens krav ikke etterleves. Dels henger det sammen med nemndenes kapasitet og organisering, dels henger det sammen med at det ikke alltid er lett å finne et tidspunkt innen fristen som passer for alle involverte. Det går videre fram at det er uheldig at fristene er så korte at nemndene ikke klarer å overholde dem. Dette vil på

sikt undergrave nemndenes egen respekt for lovens fristregler, noe som i sin tur kan svekke tilliten til nemndene.

Departementet ser at det er en del forhold ved saksbehandlingen av ordinære saker som er vanskelige å styre, for eksempel at alle advokater skal bli enige om et møte-tidspunkt for forhandlingsmøte. Dette gjør at det i mange tilfeller er vanskelig å overholde fristen. Departementet opplyser i brev av 26. mars 2015 at fristen i barnevernloven § 7-14 ble behandlet i Ot.prp. nr. 76 (2005–2006). Departementets begrunnelse for ikke å endre fristen var at det er viktig med rask saksbehandling i denne typen saker, slik at barn og foreldre slipper å leve i usikkerhet unødige lenge. Stortinget sluttet seg til departementets vurdering, der komiteen uttalte at det er av stor betydning at barnevernssaker får en rask avklaring, jf. Innst. O. nr. 2 (2006–2007). Departementet presiserte imidlertid at ordlyden "hvis mulig" åpner for en viss fleksibilitet. Departementet har ikke funnet grunnlag for å endre fristen "om mulig innen fire uker", men vil vurdere dette etter det har mottatt den eksterne evalueringen som gjennomføres våren 2015 (omtalt under kapittel 8.6.2). Som et styringsprinsipp er det ifølge departementet også viktig at denne typen krav ses i et langsiktig perspektiv, og at fristene derfor ikke bør endres for ofte.

Departementet framhever for øvrig at den rapporterte måloppnåelsen med hensyn til saksbehandling ikke er god nok. Det gir beskjed om dette i styringsdialogen med sentralenheten, og i etatsstyringsmøtene drøftes hva sentralenheten og nemndene kan gjøre for å bli bedre. Departementet erkjenner at det har vært en stor økning i saksinngangen de siste årene, samtidig som ressurstilgangen ikke har økt like mye.

Nemndslederne skal gjennomføre et visst antall saker med forhandlingsmøte i året
I 2012 ble det satt et krav om at nemndslederne skulle behandle flere saker sammenlignet med året før. I 2013 og 2014 ble det satt som krav at alle nemndsledere i 100 prosent stilling skulle gjennomføre 25–30 saker med forhandlingsmøte i året.

Sentralenheten opplyser i intervju at resultatkravet om antall gjennomførte saker med forhandlingsmøte er realistisk, og at den har arbeidet systematisk for at nemndslederne skal innfri dette kravet. Nemndslederne opplyser at de mener at det er realistisk at de i løpet av ett år i gjennomsnitt behandler 25,8 ordinære saker med forhandlingsmøte. Det er imidlertid store variasjoner mellom nemndslederne, og antallet varierer fra minimum 20 saker til maksimum 35 saker i året.

Når det gjelder hvorvidt dette resultatkravet gir et godt bilde av arbeidet en nemndsleder faktisk utfører i løpet av ett år, viser departementet til at det ikke sier noe om kvaliteten i arbeidet, og at det bare gjelder ordinære saker med forhandlingsmøte. Begrunnelsen for det valgte resultatkravet for produksjon er at ordinære saker med forhandlingsmøte er de mest krevende og omfattende sakene nemndslederne behandler, og at disse sakene krever mye administrativ støtte. Departementet opplyser at resultatkravet ble utviklet i samarbeid med sentralenheten, som etter etableringen anså det som viktig med konkrete produksjonsmål for nemndene og nemndslederne siden produktiviteten varierte. Før sentralenheten ble opprettet, var nemndene i stor grad selvstyrte, og nemndslederne hadde stor grad av frihet til å forme arbeidsdagen sin selv. Resultatkravet ga en ramme for hvor lang tid nemndslederne kunne bruke på en sak.

Det er to daglige ledere som under intervju trekker fram at innretningen av måltallet kan gi nemndslederne incentiver til å ikke forenkle saker. Sentralenheten opplyser at det er viktig at alle typer saker tas i betraktning for å vurdere helhetlig arbeidsinnsats.

Departementet opplyser i brev av 26. mars 2015 at det ikke har vært behov for å følge med på hele virksomhetens produksjon og arbeidsinnsats, og at departementet har prioritert den lange saksbehandlingstiden i utformingen av mål- og resultatkrav.

Målet om redusert beramningstid

Beramningstid angir tiden fra en sak er mottatt, til dagen det er avtalt at det skal gjennomføres forhandlingsmøte. I 2013 og 2014 er det satt som resultatkrav at nemndene skal oppnå betydelig redusert beramningstid sammenlignet med året før. Formålet med kravet er å synliggjøre betydningen av effektiv berammingspraksis. Departementet framhever i intervju at "betydelig redusert" er et diffust begrep å ha med i en målsetting. Resultatkravet har heller ikke blitt klart definert gjennom dialogen med sentralenheten.

Sentralenheten opplyser at beramningstid ikke er et nøyaktig mål, og at det kan variere mye fra uke til uke. Det har vært stilt spørsmål fra nemndene om hva som regnes som faktisk beramningstid når det oppstår situasjoner der saker trekkes, og om det også i disse tilfellene er første mulige dato en sak kan berammes, som regnes som beramningstid. Sentralenheten viser til at det i denne sammenhengen må utøves skjønn.

Informasjon om saksbehandlingen er betryggende og tillitskapende

Styringsparameterne og resultatkravene knyttet til målet om betryggende, rask og tillitskapende saksbehandling omhandler tidsaspektet og produksjonsaspektet, og ikke om sakene er betryggende og tillitskapende behandlet. Departementet viser til at det i styringsdialogen vektlegger tids- og produksjonsaspektet ved nemndenes arbeid, og i mindre grad om nemndenes arbeid er betryggende og tillitskapende. Departementet mener at fylkesnemndene holder høy standard når det gjelder etikk, og at sakene behandles grundig og ordentlig. Det er også departementets inntrykk at relevante aktører, med få unntak, har denne oppfatningen av nemndene.

Departementet opplyser at det følger med på overordnede kvalitetsaspekter ved nemndenes arbeid. Departementet får tilbakemelding om dette i årsrapporter og i etatsstyringsmøter med sentralenheten, og gjennom deltakelse på årskonferanser i nemndene. Departementet registrerer at det gjøres mye for å holde oppe kvaliteten i nemndenes arbeid, blant annet gjennom kompetansetiltakene på fagdage i fylkesnemnda.

Departementet viser i brev av 26. mars 2015 til at evalueringen som gjennomføres om fylkesnemndene, vil gi kunnskap om hvorvidt det er likeverdig saksbehandling på landsbasis. Evaluator er bedt om å undersøke om fylkesnemndene ivaretar betryggende, rask og tillitskapende saksbehandling, ved å belyse ulike sider ved saksbehandlingsreglene, fagkyndigrollen og omfang av rettslig overprøving i domstolene. I tillegg har departementet i tildelingsbrev for 2015 gitt sentralenheten i oppgave å utarbeide indikatorer som skal ligge til grunn for rapportering om hvorvidt saksbehandlingen er betryggende og tillitskapende. Samlet vil dette ifølge departementet gi kunnskap til å kunne styre bedre på kvalitet og rettssikkerhet. Å styre på kvalitet i saksbehandlingen omfatter også å følge med på barns medvirkning i egen sak. Departementet har derfor bedt fylkesnemndene om å vurdere ulike måter nemndene kan involvere og legge til rette for barn og ungdoms medvirkning på.

Sentralenheten opplyser at nemndslederne er ansvarlig for at saksbehandlingen de utfører, er betryggende. Det er et krav til nemndsleder at vedkommende er jurist og har dommerkompetanse, og daglig leder skal følge opp det faglige arbeidet i nemnda. Det ligger videre en kontroll av at saksbehandlingen og bevisvurderingen er betryggende, i at fagkyndig medlem, alminnelig medlem og advokatene vurderer dette. Videre kan vedtakene bringes inn for rettslig overprøving i tingretten.

8.1.2 Mål om effektiv organisering og drift av fylkesnemndene

For å nå målet om effektiv organisering og drift av fylkesnemndene krever departementet at fylkesnemndene skal ha en fleksibel organisasjon. Resultatkravene er budsjettbalanse og reduserte forskjeller i saksbehandlingstid. Bakgrunnen for det sistnevnte er at det i flere år har vært store variasjoner mellom nemndene i saksbehandlingstid. Sentralenheten opplyser at den i tillegg til å fordele ressurser mellom nemndene benytter to virkemidler for å redusere forskjellene i saksbehandlingstid:

- flytting av ansvaret for enkeltkommuner mellom nemnder
- systemer for utveksling av ressurser mellom nemndene

Flytting av ansvaret for enkeltkommuner

Dersom en nemnd har kritisk lang saksbehandlingstid, eller hvis det oppstår andre forhold som gjør det nødvendig, vil sentralenheten vurdere å flytte kommuner fra en nemnds område over til en nærliggende nemnd for kortere eller lengre perioder. Undersøkelsen viser at virkemiddelet flytting av ansvaret for enkeltkommuner er benyttet i begrenset grad. Intervjuene med de daglige lederne i fylkesnemndene viser at de siste årene har ansvaret for kommuner blitt flyttet mellom nemnder fire ganger.

Sentralenheten bekrefter i intervju at dette tiltaket blir benyttet i begrenset grad fordi det forutsetter en viss geografisk nærhet mellom kommunene og nemnda ansvaret flyttes til. I tillegg må kommunen ha et hensiktsmessig antall saker for at tiltaket skal ha effekt. Erfaring viser ifølge sentralenheten at kommuner som ligger nær fylkesgrenser, ofte ikke har et tilstrekkelig stort saksvolum til at en flytting vil gi noen effekt på fylkesnemndenes saksbehandlingstid.

Selv om de daglige lederne i nemndene, har noe ulike vurderinger av hvilken effekt flytting har, framhever nemndene som har fått flyttet enkeltkommuner vekk fra sitt ansvarsområde, at det har hatt en positiv virkning. I tillegg til å redusere saksbehandlingstiden i nemnda trekkes det av én nemnd fram at flytting av ansvaret for enkeltkommuner gir et positivt bidrag til læring mellom nemnder.

En daglig leder som har fått overført ansvar for enkeltkommuner til sin nemnd, opplyser at virkemiddelet har forholdsvis høye inngangsbarrierer. Denne nemnda erfarte at det ikke var satt av tid til dialog mellom de aktuelle kommunene og nemnda i forkant av flyttingen av ansvaret. Kommunene som skulle overføres, var dermed ikke kjent med rutinene i den aktuelle nemnda da endringen trådte i kraft. Dette resulterte i at nemnda måtte kreve retting av flere begjæringer. Videre tok det tid å informere partenes advokater om forenklet behandling – for dette var en praksis advokatene ikke var vant med fra den nemnda de ble flyttet fra.

Systemer for utveksling av ressurser mellom nemndene

Fylkesnemndene har hatt ulike systemer for å utveksle ressurser. Formålet med alle ordningene har vært å redusere saksbehandlingstiden til forsvarlig nivå og å utjevne forskjeller i saksbehandlingstiden mellom nemndene. Dagens ordning kalles sakshjelpsordningen. Sentralenheten uttaler at dette er en god ordning for å utjevne forskjeller mellom nemndene. I tillegg bidrar ordningen til læring og erfaringsutveksling mellom nemndene, noe som blir bekreftet av enkelte av de daglige lederne.

Nemndene kan søke om hjelp når

- nemndsleder har plutselig forfall og saken ellers må utsettes
- nemndsleder er langtidssykemeldt, har permisjon eller det av annen grunn oppstår vakanse og vikar ennå ikke har tiltrådt
- habilitetsproblemer gjør det nødvendig
- nemnda har lengre saksbehandlingstid enn det som til enhver tid anses som forsvarlig

Sentralenheten opplyser at det ikke er satt en klar grense for hva den anser som for-
 svarlig saksbehandlingstid, men at ordningen skal gjelde for nemnder som har lang
 saksbehandlingstid sammenlignet med de andre nemndene. For å motta sakshjelp
 legger daglig leder ut en forespørsel om bistand på intranettet. Enhver nemndsleder
 som har ledig kapasitet, kan etter å ha avtalt med sin daglige leder, tilby seg å ta
 ansvar for den aktuelle saken.

Sakshjelpsordningen ledes av en administrator, og administrator kan innkalle eksterne
 nemndsledere hvis ingen melder seg internt. De eksterne nemndslederne er godkjent
 av sentralenheten og er i stor grad pensjonerte nemndsledere. Sentralenheten opplyser
 at mange av de eksterne nemndslederne bare ønsker å gjennomføre saker i spesifikke
 geografiske områder, og at det derfor varierer i hvilken grad nemndene kan få inn
 eksterne nemndsledere.

Tabell 18 Antall saker utført gjennom sakshjelpsordningen (2010–2014)					
	2010	2011	2012	2013	2014
Totalt antall utførte saker	111	87	75	74	135
<i>Utført av intern nemndsledere</i>	85	67	42	35	56
<i>Utført av eksterne nemndsledere</i>	26	20	33	39	79
Prosentandel av totalt antall fattede vedtak	3,1	2,3	1,8	1,6	2,9

Kilde: Sentralenheten

Tabell 18 viser at antallet saker som er behandlet gjennom sakshjelpsordningen, har
 gått ned fra 2010 til 2013, for deretter å stige i 2014. Tabellen viser videre at antall
 saker utført gjennom sakshjelpsordningen, som andel av totalt antall saker i fylkes-
 nemndene, har blitt redusert fra 3,1 prosent i 2010 til 2,9 prosent i 2014. Prosent-
 andelen saker som utføres gjennom sakshjelpsordningen, er på det laveste i 2013,
 med en andel på 1,6 prosent.

Andelen saker som blir utført av eksterne nemndsledere, er økende i perioden
 2010–2014. Andelen har økt fra 23,4 prosent i 2010 til 58,5 prosent i 2014.

Det er den enkelte nemndsleder som beslutter om han eller hun vil delta i sakshjelps-
 ordningen. Spørreundersøkelsen til nemndslederne viser at 38 av 64 av nemndsle-
 derne ikke har meldt seg til sakshjelpsordningen i løpet av 2013 og fram til oktober
 2014. De nemndslederne som ikke har meldt seg til sakshjelpsordningen, forklarer
 dette i hovedsak med stor arbeidsmengde og at det er vanskelig å kombinere
 deltakelse i sakshjelpsordningen med andre forpliktelser.

Sentralenheten opplyser at daglig ledere jevnt over i liten grad presser på nemnds-
 lederne for at de skal delta i ordningen, og at det i høy grad er personavhengig hvilke
 nemndsledere som deltar.

8.1.3 Departementets oppfølging av ressursituasjonen i fylkesnemndene

Det er barneverntjenesten som styrer hvor mange saker som sendes fylkesnemndene.
 De daglige lederne mener at økningen i saksinngangen de senere årene er en svært
 viktig årsak til lange saksbehandlingstider i fylkesnemndene. Saksinngangen har vært
 høyest for klagesaker, og disse har et absolutt lovkrav til saksbehandlingstid. Dette har
 bundet opp saksbehandlingskapasitet, noe som har gått utover saksbehandlingstiden
 for de ordinære sakene.

Nemndslederne ble i spørreundersøkelsen spurt om årsaker til de lange saksbehandlingstidene i egen nemnd. Den viktigste årsaksforklaringen ifølge nemndslederne er at det er ansatt for få nemndsledere i nemnda. 48 av 64 nemndsledere mener dette i svært stor eller stor grad forklarer lang saksbehandlingstid. Det er videre 24 av 64 nemndslederne som mener at det er ansatt for få i administrasjonen til at nemnda kan løse oppgavene innen lovens målsetting.

Sentralenheten opplyser at saksinngangen har økt mer enn ressursøkningen, og at den har meldt fra til Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet om at personellressursene i nemndene må økes om de skal komme nærmere målet om å behandle alle saker innen lovens frister.

Departementet opplyser at det har iverksatt flere tiltak for å bedre fylkesnemndenes måloppnåelse. Fylkesnemndene har for eksempel fått tildelt midler i revidert budsjett i 2012 og 2014. Departementet opplyser videre at sentralenheten kan nå dagens mål med de ressursene som er tildelt. Departementet opplyser i brev av 26. mars 2015 at det er satt av 10 mill. kroner i budsjettet for 2015 for å styrke nemndene ytterligere.

8.2 Hvordan styrer og følger sentralenheten opp fylkesnemndene?

Sentralenheten består av en direktør og fem stabsmedlemmer. Sentralenheten opplyser i intervju at den har mange oppgaver og et begrenset antall ansatte. I denne situasjonen må enheten foreta prioriteringer, og følgende oppgaver er høyest prioritert:

- virksomhetsstyring som sikrer gode prosesser for blant annet budsjetter, regnskap og disponeringsskriv
- innføring av nytt saksbehandlingssystem
- ansettelsesprosesser som sikrer riktig kompetanse i nemndene
- ukentlige driftsmøter der produksjonsstatistikk blir fulgt opp og aktuelle saker fra nemndene behandles

Sentralenheten har delegert ansvaret for sakshjelpsordningen og publisering av faglig innhold på intranettet til enkeltansatte i nemndene.

8.2.1 Styringsdialogen med fylkesnemndene

Med utgangspunkt i departementets tildelingsbrev til sentralenheten utarbeides det et årlig disponeringsbrev til den enkelte nemnd der det blant annet framgår mål- og resultatkrav og krav til rapportering. Disse er sammenfallende med de kravene som stilles til sentralenheten fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. Det gjennomføres styrings- og ledermøter der alle de daglige lederne deltar fire ganger i året. Disse styrings- og ledermøtene går over to dager, og møtene avholdes etter de tre fastsatte rapporteringstidspunktene til sentralenheten. I intervjuer gir daglige ledere uttrykk for at de i stor grad er fornøyd med styrings- og ledermøtene med sentralenheten.

Sentralenheten har for periodene 2013–2014 og 2014–2015 utarbeidet virksomhetsplaner som skal tydeliggjøre de målene fylkesnemndene arbeider mot. Direktøren i sentralenheten vektlegger betydningen av å ha direkte kontakt med de daglige lederne, gjennom telefonkontakt og faste møter, blant annet:

- styringssamtaler på ledermøtene i tilknytning til rapporteringspunkter og budsjettmøtet og i felles telefonmøter med daglige ledere
- faglige lederutviklingsaktiviteter, også kulturbyggende samvær

Sentralenheten opplyser at den er kontinuerlig i dialog med de daglige lederne for å finne nye muligheter for å behandle sakene raskere, både i samtaler mellom direktøren og den enkelte leder, og i felles ledermøter. Sentralenheten forsøker å effektivisere arbeidet i nemndene, for eksempel ved ytterligere motivasjon av nemndsledere, styrket lederrolle i nemndene og ved å øke andelen saker som blir behandlet forenklet.

Saksbehandlingen i fylkesnemndene er regulert i lov og forskrift, og nemndene har utarbeidet en felles kvalitetssikringsmanual. I virksomhetsplanen for 2013–2014 slås det fast at det er et mål at nemndenes saksbehandling og praksis er så lik som mulig. Hensynet til rettssikkerhet tilsier at nemndene må ha gode og effektive rutiner som følges av alle. Det kom fram i en kartlegging av potensial for effektivisering i 2011 (Helheten) at det var behov for ytterligere rutiner og retningslinjer for fylkesnemndenes arbeid. Sentralenheten opplyser i intervju at en del rutiner følger av hvordan saksgangen i saksbehandlingssystemet Sakarias er lagt opp, men at det arbeides med å følge opp kartleggingen.

Direktøren for sentralenheten og de tolv daglige lederne fastsatte i 2012 interne retningslinjer som et virkemiddel i styringen av nemndene der de interne fristene var lengre enn lovens krav. De interne målene er gjengitt i Virksomhetsplanen for 2013–2014, og det går her fram at fylkesnemnda mener at disse målene er den realistiske saksbehandlingstiden, med hensyn til både eksterne og interne forhold. Departementet er kjent med at sentralenheten har hatt interne mål som oversteg lovens krav, og departementet har gitt sentralenheten beskjed om at dette ikke skal forekomme. Sentralenheten opplyser i intervju at disse retningslinjene ikke gjelder per i dag, men intervju med nemndene viser at de benyttes i flere nemnder når de må prioritere mellom saker.

8.2.2 Tilrettelegging for kompetanseutvikling og erfaringsoverføring

Fylkesnemndene er spesialistorganer, og fylkesnemnda er avhengig av ansatte med et høyt kunnskapsnivå slik at nemnda kan utføre sine oppgaver med god kvalitet og behandle saker på en likeverdig måte. Sentralenheten opplyser at det årlig gjennomføres kompetansehevende tiltak i form av landsdekkende samlinger og konferanser for daglige ledere, nemndsledere, saksbehandlere og ansatte i sentralenheten, og at det arbeides med en samlet kompetanseplan.

I den enkelte nemnd settes det også av midler til annen nødvendig kompetanseheving for de ansatte, men intervjuene viser at det varierer hvor systematisk de daglige lederne arbeider med kompetanseheving. 42 av 64 nemndsledere opplyser i sine svar at de er tilfreds med kompetanseutviklingstilbudet, og 47 av 64 nemndsledere mener det legges til rette for deltakelse på kurs eller opplæringstilbud de har behov for.

8.3 Hvordan arbeides det med strategier og risikovurderinger?

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet opplyser i intervju at det ikke har etterspurt informasjon om sentralenhetens mer langsiktige strategier for hvilke oppgaver enheten planlegger å prioritere i tiden framover. Dette skyldes ifølge departementet fylkesnemndenes egenart som virksomhet. Oppgavene og rammene for fylkesnemndene og sentralenheten er i stor grad gitt, med vel definerte oppgaver som skal løses i henhold til lovkrav. Nemndene skal i hovedsak produsere gitte saker i henhold til tidsfrister. Styringen påvirkes av dette, og er rettet mot at sakene skal behandles innen fristene.

Departementet setter krav til risikostyringen i fylkesnemndene gjennom tildelingsbrevet og instruks for økonomi- og verksemdsstyringa i sentralenheten. Sentralenheten opplyser at arbeidet med risikovurderinger er begynt. I årsrapporten for 2013 presenteres risikoreduserende tiltak, og risiko og tiltakene som ble identifisert, oppsummeres slik:

Risiko	Tiltak
Bemanning	Øke bemanning, utnytte sakshjelpen, tilpasse bemanning til saksmengde
Sykefravær	Godt arbeidsmiljø, jevn arbeidsbelastning, tett oppfølging av den enkelte
Andel saker som er trukket	Aktiv saksoppfølging / kontakt med advokatene

Framstillingen av risikovurderingen i årsrapporten gir ingen informasjon om hvem som er ansvarlig for å følge opp tiltakene, og frister for oppfølgingen. Det går videre fram av rapporteringen i årsrapporten for 2013 at risikovurderinger gjøres kontinuerlig i forbindelse med ulike arbeidsoppgaver, men ikke alltid på en slik måte at de er dokumentert i ettertid.

Sentralenheten opplyser at arbeidet med risikovurderinger så langt ikke har vært høyt prioritert, blant annet fordi nemndssystemet er oversiktlig, og fordi de har et tydelig felles mål. Departementet opplyser at risikostyring har vært en liten del av oppfølgingen av nemndene fram til nå. Departementet ser at dette burde ha vært vektlagt sterkere, fordi nemndene har noen særegne risikoer å forholde seg til. I tillegg til risikoen for ikke å nå krav til saksbehandlingstider, er det også risiko knyttet til fysisk sikkerhet ved forhandlingsmøter.

8.4 I hvilken grad understøtter saksbehandlingssystemet i fylkesnemndene effektiv saksbehandling?

Fylkesnemndene benytter saksbehandlingssystemet Sakarias, som er fra 2006. Systemet er utdatert, usikkert i drift og kostbart å vedlikeholde. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet opplyser at det er nødvendig å få et nytt saksbehandlingssystem raskt. I 2014 ble det bevilget 19 mill. kroner til første fase i å anskaffe et nytt ikt-system i fylkesnemndene. Departementet opplyser at det har vært utfordringer og forsinkelser i prosessen med å utvikle det nye saksbehandlingssystemet, men at det følger prosessen tett.

Proessen med å utvikle og innføre det nye saksbehandlingssystemet er delt opp i to faser. Den første fasen omhandler ny funksjonalitet i saksbehandlingssystemet, mens den andre fasen omhandler grensesnittet mot eksterne aktører og skal legge til rette for sikker elektronisk meldingsutveksling. For departementet er den første fasen prioritert, i og med at et nytt saksbehandlingssystem er avgjørende for å opprettholde produksjonen av saker. Det er også viktig for departementet å innføre et datasystem som legger til rette for trygg overføring av sensitive opplysninger.

Ifølge sentralenheten er det noe usikkert om det med dagens rammebetingelser vil være mulig å etablere en et saksbehandlingssystem der nemndene kan sende sensitive opplysninger elektronisk, hvilket er uheldig da nemndene i den daglige saksbehandlingen har et stort behov for å kunne sende opplysninger trygt og effektivt.

8.5 Hvorfor er det vanskelig å rekruttere personer til å være fagkyndige og barnets talsperson?

De fagkyndige medlemmene får godtgjøring når de fungerer som medlemmer av fylkesnemnda. Departementet har ikke justert satsene for godtgjøring av fagkyndige medlemmer siden 2001, og opplyser at dette fører til at en del fagkyndige foretrekker oppdrag i domstolssystemet.

Sentralenheten framhever at det er en utfordring at satsene til fagkyndige har vært uendret i lang tid. Dette fører til at det er utfordrende å rekruttere nye fagkyndige, og at en del fagkyndige slutter fordi satsene er for lave. I flere intervjuer med nemndene blir det trukket fram at det kan være utfordrende å skaffe fagkyndig medlem med riktig kompetanse. Det fører til ekstra ressursbruk for de administrativt ansatte og at det i noen saker brukes fagkyndige uten spesialkompetanse, selv om nemndsleder har vurdert at det er behov for dette. Det kan også medføre at fagkyndige innhentes fra andre geografiske områder, noe som resulterer i høyere reiseutgifter. 14 av 64 nemndsledere mener at mangel på fagkyndige i stor grad kan forklare lange saksbehandlingstider.

Sentralenheten opplyser at det er fylkesnemndene selv som har ansvar for å ha et tilstrekkelig antall personer i kommunene som kan være barnets talsperson. Enkelte nemnder opplyser at det er en utfordring å få et tilstrekkelig antall personer som kan påta seg oppgaven med å være barnets talsperson. Sentralenheten vurderer dagens satser for lønning av talspersoner som begrensende for muligheten til å rekruttere et tilstrekkelig antall talspersoner. Lønningen av talspersoner har ikke blitt endret siden opprettelsen av fylkesnemndene i 1993.



Barn mellom 7 og 15 år skal normalt få oppnevnt en talsperson, men enkelte nemnder har utfordringer med å få tak i personer som kan framstille saken fra barnets synsvinkel.

Foto: Colourbox

8.6 Hvilken informasjon finnes om fylkesnemndene og deres arbeid?

8.6.1 Styringsinformasjon

Det går fram av instruksen for sentralenheten at den må ha tilgjengelig statistikk, slik at den raskt kan framskaffe etterspurt informasjon. Nemndene registrerer mye informasjon når sakene saksbehandles, men sentralenheten benytter seg ikke av alle opplysningene som registreres inn. Dette er fordi et konsultentselskap må tilrettelegge for at opplysninger utover det som inngår i standardrapporter, kan hentes ut fra Sakarias. Informasjon som ikke inngår i dagens standardrapporter, innhentes ikke, siden det koster mye å bestille ny rapport. Dette resulterer i at opplysninger om blant annet barnas fødeland, alder, kjønn og hvor mange barn den enkelte sak gjelder, ikke er tilgjengelig – selv om dette registreres inn av nemndene.

Sentralenheten opplyser videre at det er en del informasjon sentralenheten ikke har statistikk på, for eksempel antall dager med forhandlingsmøte, hvor forhandlingsmøtet avholdes, og om det benyttes tolk. Videre går det fram av blant annet årsrapporten for 2013 at det er usikkert hvorfor noen nemnder har spesielt høy andel trukne saker.

Departementet gir i intervju uttrykk for at rapporteringen fra sentralenheten i stor grad er rettet mot aktiviteter, og har meddelt sentralenheten at den i økt grad bør inneholde vurderinger av iverksatte tiltak og av de tallene som framkommer i rapporteringen. Departementet har behov for denne typen styringsinformasjon for å kunne gjøre egne vurderinger av effekten av de iverksatte tiltakene. Departementet opplyser ellers at det fram til nå har innhentet lite informasjon om kvaliteten i saksbehandlingen og/eller bruker- og samfunnseffekter av nemndenes arbeid.

8.6.2 Evalueringer og brukerundersøkelser

Intervjuene med de daglige lederne viser at det varierer i hvilken grad nemndene foretar systematiske gjennomganger av arbeidsprosessene, blant annet for å sikre læring og utvikling av mer egnede arbeidsformer. Nesten samtlige nemndsledere (56 av 64) opplyser imidlertid at de jevnlig diskuterer hvordan nemnda kan arbeide mer effektivt.

I 2011 ble det etter initiativ fra sentralenheten satt i gang en prosess for å bedre ressursbruken i nemndene, og styringssystemet ble gjennomgått. Dette arbeidet resulterte i rapporten Helheten, og den ga flere forslag til effektiviseringer og felles rutiner for alle nemndene.

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet gjennomfører fra juni 2014 til mars 2015 en evaluering av fylkesnemndene. Hovedformålet med evalueringen er å få mer kunnskap om hvordan fylkesnemndene fungerer vurdert opp mot intensjonene med nemndene. Departementet opplyser at det ikke har blitt gjennomført noen systematiske brukerundersøkelser om hvordan fylkesnemndene oppleves av brukerne, men at dette inngår som en del av evalueringsoppdraget som departementet har satt i gang.

Sentralenheten opplyser at den foreløpig ikke har prioritert å foreta systematiske brukerundersøkelser om hvordan fylkesnemndene oppfattes, men stiftelsen Forandringsfabrikken og enkelte advokater har deltatt på fagsamlinger og gitt tilbakemeldinger om hvordan de opplever møtet med fylkesnemndene.

8.6.3 Informasjon til brukere av fylkesnemndene og befolkningen

Sentralenheten opplyser at det er et stort behov for informasjon og veiledning av de private parter, kommuner, advokater, barnets talsperson og befolkningen generelt.

Sentralenheten har oppfordret alle nemndene til å ha møter med advokatene som prosederer for fylkesnemndene. Intervjuene med nemndene viser at det varierer i hvilken grad fylkesnemndene arbeider systematisk for å informere eksterne samarbeidsparter og brukere. 52 av 64 nemndsledere oppgir at nemndene er opptatt av å informere brukerne om relevante forhold knyttet til saksbehandlingen i nemnda.

Departementet bekrefter at det i liten grad har sørget for at det finnes informasjon om fylkesnemndene tilgjengelig for befolkningen. Begrunnelsen er at fylkesnemndene er en type institusjon som det ikke er viktig for allmenheten å ha kjennskap til. Det er ifølge departementet på sin side svært viktig at informasjonen til målgruppene som kommer i kontakt med fylkesnemndene, er hensiktsmessig og målrettet. Det er derfor viktig at kommunalt barnevern gir god informasjon knyttet til den enkelte sak, og at de berørte får god informasjon i møtet med fylkesnemndene.

Fylkesnemndene har ingen egen internettside, og departementet uttaler at det er et forbedringspotensial på området. Sentralenheten opplyser at arbeidet med en nettside ikke har blitt prioritert, men at det er et stort behov for en slik.

9 Vurderinger

9.1 Saksbehandlingstiden for ordinære saker er ikke i samsvar med sentrale krav i barnevernloven

Barnevernloven har som formål å sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får hjelp til rett tid. Loven fastsetter blant annet at saksbehandlingen i fylkesnemndene skal være betryggende, rask og tillitskapende. Det framgår av de årlige budsjettinnstillingene fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet at det er avgjørende for et velfungerende barnevern at fylkesnemndene har tilstrekkelig kapasitet og arbeider effektivt.

Antall saker som fylkesnemndene mottar, avhenger i stor grad av hvor mange begjæringer det kommunale barnevernet sender inn. Saksinngangen av saker i henhold til barnevernloven har vært økende i flere år, men saksinngangen stabiliserte seg fra 2013 til 2014. Det framgår av undersøkelsen at fylkesnemndene i stor grad behandler akutt- og klagesaker innen fristene, selv om enkelte nemnder har utfordringer med å behandle alle klagesakene innenfor fristen.

Når det gjelder de ordinære sakene, har alle nemndene betydelige utfordringer med å nå lovens krav. I barnevernloven slås det fast at forhandlingsmøte i ordinære saker skal avholdes snarest, og hvis mulig innen 28 dager etter at saken ble mottatt i nemnda. Det har vært en negativ utvikling i saksbehandlingstid i perioden fra 2010 til 2014. I denne perioden har gjennomsnittlig tid fra saken er mottatt, til første dag av forhandlingsmøte, økt med nesten 20 prosent til 89 dager. Bare tre nemnder har lavere gjennomsnittlig saksbehandlingstid i 2014 sammenlignet med 2010. I 2012 var den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden fram til forhandlingsmøte på sitt høyeste, med 104 dager. Alle nemndene oppfylder kravet om at vedtaket skal være fattet innen to uker etter at forhandlingsmøtet er avsluttet.

Det er i 2014 nesten 30 prosent av de ordinære sakene med forhandlingsmøte som har en total saksbehandlingstid på over fire måneder. At en så stor andel av sakene har en saksbehandlingstid ut over fire måneder, mener Riksrevisjonen er alvorlig, ettersom en raskere prosess i fylkesnemndene vil redusere belastningen på barna og deres pårørende. Barna og deres pårørende lever i uvisshet mens saken er til behandling, og for partene er det dermed viktig at sakene blir behandlet så raskt som mulig – samtidig som kravene til rettsikkerhet ivaretas.

Undersøkelsen viser videre at saksbehandlingstiden for ordinære saker der det besluttes forenklet saksbehandling, er lavere enn for de ordinære sakene med forhandlingsmøte, men også her har gjennomsnittlig saksbehandlingstid økt i perioden.

De ordinære sakene er de mest arbeidskrevende sakene fylkesnemndene behandler, og de omhandler ofte avgjørelser som innebærer alvorlige inngrep i familier. Undersøkelsen dokumenterer at saksbehandlingstiden i ordinære saker er vesentlig høyere enn lovens målsetting. Dette kan ha store negative konsekvenser for de berørte barna og deres pårørende, som lever i uvisshet mens saken er til behandling i fylkesnemnda. En ytterligere konsekvens av lang saksbehandlingstid i ordinære saker er at dette kan generere akuttsituasjoner og dermed nye saker til fylkesnemndene, noe som igjen resulterer i ytterligere arbeidsbelastning for nemndene.

9.2 Fylkesnemndene har blitt mer produktive, men det er fortsatt et potensial for å behandle flere saker

Antall saker der fylkesnemndene har fattet vedtak, har økt med om lag 30 prosent fra 2010 til 2014. For den mest arbeidskrevende sakstypen har antall vedtak økt med i overkant av 40 prosent. Det er tilført ressurser til saksbehandlingen i fylkesnemndene, og ressursøkningen har vært på om lag 28 prosent fra 2010 til 2014.

Beregninger ut fra både departementets produktivitetsmål og supplerende produktivitetberegninger viser at fylkesnemndene har hatt en positiv produktivitetutvikling fra 2010 til 2014. Dette vil si at nemndene samlet sett har hatt en forbedret ressursutnyttelse i perioden.

Produktivitetberegningene viser at forskjellene i produktivitet mellom nemndene er mindre i 2014 enn i 2010. Dette kan tyde på at det har blitt en mer ensartet saksbehandlingspraksis mellom nemndene på området. Analysen viser imidlertid at produksjonen av vedtak kan økes, gitt de saksbehandlingsressursene som er tilgjengelig. Blant annet viser beregningene at fylkesnemndene som helhet i 2014 kunne fattet om lag 8 prosent flere vedtak i ordinære saker, noe som tilsvarer om lag 180 flere vedtak.

Produktivitetberegningene viser videre at det for enkelte nemnder er store variasjoner i produktivitet fra år til år. I faser der saksinngangen er økende, vil nemndene kunne forbedre sin produksjon ved å utføre effektiviseringstiltak internt i nemnda. I faser der saksinngangen går ned, vil den enkelte nemnd ha kapasitet til å behandle saker for andre nemnder. Nemndene vil i denne situasjonen være avhengig av et hensiktsmessig system for å utveksle ressurser for å opprettholde produktiviteten.

Barnevernloven åpner for at enkelte saker på visse vilkår kan behandles forenklet. Undersøkelsen viser at andelen ordinære saker som forenkles, har ligget stabilt på om lag 25 prosent for nemndene sett under ett. Det er imidlertid store variasjoner mellom nemndene med hensyn til i hvilken grad de benytter forenklet behandling. I 2014 behandlet én nemnd 39 prosent av de ordinære sakene forenklet (Fylkesnemnda i Agder), mens en annen (Fylkesnemnda i Troms og Finnmark) bare forenklet om lag 20 prosent av sakene. Det går videre fram at nemndslederne har ulik oppfatning av hvor mange forenklete saker det er realistisk for dem å behandle i løpet av ett år, og antallet varierer mellom 5 og 40 saker.

For enkelte nemnder vil økt bruk av forenklet behandling sannsynligvis kreve en annen innretning av arbeidet og økt oppmerksomhet hos både daglig leder og de øvrige ansatte i nemnda. Det vil kanskje også være behov for økt informasjons- og veiledningsarbeid fra sentralt hold.

Dersom samtlige nemnder forenklet samme andel saker som Fylkesnemnda i Agder i 2014, ville fylkesnemndene som helhet kunne fattet over 50 prosent flere vedtak i ordinære saker uten forhandlingsmøte i 2014. Dette tyder på at det er et betydelig uutnyttet potensial for bruk av muligheten til forenkling.

9.3 Mangelfull styring og oppfølging forårsaker lang saksbehandlingstid

9.3.1 Det er svakheter i Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets styring og oppfølging av Sentralenheten for fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet har det overordnede ansvaret for at fylkesnemndene gjennomfører aktiviteter i samsvar med målene i Stortingets vedtak og forutsetninger, jf. reglement for økonomistyring i staten, men fylkesnemnda er et selvstendig og frittstående forvaltningsorgan i sin faglige virksomhet.

I styringen av fylkesnemndene har departementet over flere år hatt oppmerksomheten på saksbehandlingstid og nemndsledernes produksjon av saker med forhandlingsmøte. Til tross for dette er saksbehandlingstidene langt over lovens frister.

Undersøkelsen viser at det er uenighet mellom departementet og fylkesnemndene om hvorvidt fristen for saksbehandling av ordinære saker er realistisk eller ikke. Fylkesnemndene har i 15 år gitt uttrykk for at fristen er urealistisk, og begrunner dette med at det må være satt av tid til at saken blir tilstrekkelig opplyst. Departementet har vurdert nemndenes synspunkt, men har ikke funnet grunnlag for å endre fristen. Begrunnelsen er at det er viktig for de private partene med rask saksbehandling, slik at de slipper å leve i uvisshet unødig lenge.

Et viktig premiss for fylkesnemndenes arbeid er at nemndslederne har besluttede myndighet i den enkelte sak, og at det bare er domstolene som kan overprøve fylkesnemndenes vedtak. Et annet viktig premiss er at det skal være høy rettssikkerhet og likeverdig saksbehandling av høy kvalitet i hele landet. Undersøkelsen viser blant annet at nemndene i perioden 2010–2014 i om lag 20 prosent av klagesakene har gitt partene som har klaget medhold, men at det varierer i hvilken grad nemndene gir medhold i klagesakene. I 2014 ga Fylkesnemnda i Buskerud og Vestfold medhold i 8,5 prosent av klagesakene, mens Fylkesnemnda i Oppland og Hedmark ga medhold i 31,4 prosent av klagesakene. De store variasjonene imellom fylkesnemndene gir etter Riksrevisjonens vurdering tvil om likeverdighetsprinsippet ivaretas. Departementet innhenter ikke styringsinformasjon som kan belyse om kvaliteten av saksbehandlingen i fylkesnemndene er betryggende og tillitskapende (jf. kravene i barnevernloven). Resultatet er at det ikke foreligger informasjon om hvorvidt det er likeverdig saksbehandling på landsbasis.

Undersøkelsen viser videre at departementets krav til rapportering ikke gir et godt bilde av nemndsledernes produksjon. For eksempel etterspørres bare informasjon om hvor mange saker med forhandlingsmøte nemndslederne behandler i løpet av ett år. Nemndslederne behandler flere sakstyper og utfører andre oppgaver som krever arbeidsinnsats. Dagens innretning mot saker med forhandlingsmøte kan bidra til at nemndslederne ikke i stor nok grad benytter den forenklete behandlingsformen i saker der loven åpner for det.

Fylkesnemndene er avhengig av et velfungerende saksbehandlingssystem for å behandle saker effektivt. Dagens system er utdatert, og departementet opplyser at det er nødvendig å få et nytt saksbehandlingssystem raskt. Utviklingen av systemet er imidlertid forsinket, og det er usikkert om det nye systemet vil løse fylkesnemndenes utfordringer, blant annet med oversendelse av sensitive opplysninger.

Satsene for godtgjøring av talspersoner har ikke blitt endret siden 1993, mens satsene for fagkyndige nemndsmedlemmer ikke har blitt endret siden 2001. Nemndene opplyser at konsekvensene av dette blant annet er at enkelte nemnder må bruke ekstra tid

på å oppnevne talspersoner for barn og fagkyndige. Det blir også høyere reiseutgifter i og med at fagkyndige må reise fra andre deler av landet.

Det framgår av undersøkelsen at det er lite informasjon om fylkesnemndenes arbeid tilgjengelig for befolkningen, i form av for eksempel egen nettside eller annet informasjonsmateriale. Fylkesnemndene har et viktig samfunnsoppdrag, og det burde finnes lett tilgjengelig informasjon om fylkesnemndene for brukerne og befolkningen generelt, og for andre offentlige instanser.

9.3.2 Sentralenheten har bedret styringen av fylkesnemndene, men det er fortsatt muligheter for forbedring

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet opprettet sentralenheten i 2011, og den består av seks ansatte. Sentralenheten skal styre og samordne arbeidet i nemndene, og sikre høy rettssikkerhet og likeverdig saksbehandling av høy kvalitet i hele landet.

Styringen av fylkesnemndene har blitt styrket på flere områder som følge av opprettelsen av sentralenheten, blant annet når det gjelder ledelsen av nemndene, økt kompetanseutvikling og økt erfaringsutveksling mellom nemndene. Sentralenheten har i mindre grad bidratt til samordning av fylkesnemndene med hensyn til organisering. Kartleggingen av saksflyten i nemndene viser at de har valgt en rekke ulike måter å organisere seg på. Eksempelvis har nemnder som er omtrent like store, valgt å organisere seg ulikt når det gjelder jourordning. En konsekvens av dette er at nemndene har ulike forutsetninger for å håndtere store endringer i saksinngangen.

Undersøkelsen viser videre at sentralenheten ikke arbeider tilstrekkelig med å identifisere risiko og iverksette tiltak. Fylkesnemndene er i en krevende situasjon med hensyn til både måloppnåelse og sikkerhet. Det framgår blant annet at 42 prosent av nemndslederne mener sikkerheten i liten grad ivaretas under forhandlingsmøter som avholdes i eksterne lokaler. De som deltar i forhandlingsmøtene, er gjerne personer i vanskelige situasjoner, og det er grunnleggende at sikkerheten til barna, foreldrene, nemndsmedlemmene og de andre som deltar i forhandlingsmøtet, er ivaretatt.

Saksbehandlingstidene varierer mellom nemndene, og forskjellene har blitt noe større i perioden. I 2010 var forskjellen mellom nemnda med høyest og lavest saksbehandlingstid på 43 dager, mens den var 49 dager i 2014. I 2012 varierte saksbehandlingstiden mellom nemndene med 69 dager. Sentralenheten har to virkemidler for å jevne ut forskjeller i saksbehandlingstider: flytting av ansvaret for enkeltkommuner og saks-hjelpsordningen. Begge virkemidlene baserer seg på et prinsipp om at noen nemnder har ledig kapasitet. I en situasjon der alle nemndene har saksbehandlingstider som i vesentlig grad overstiger lovens frister, viser undersøkelsen at disse virkemidlene har blitt benyttet i liten grad.

10 Referanseliste

Intervjuer

Det er gjennomført ett eller flere intervjuer med følgende aktører:

- Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet
- Sentralenheten for barnevern og sosiale saker
- Fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker i Agder
- Fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker i Buskerud og Vestfold
- Fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker i Hordaland og Sogn og Fjordane
- Fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker i Møre og Romsdal
- Fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker i Nordland
- Fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker i Oppland og Hedmark
- Fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker i Oslo og Akershus
- Fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker i Rogaland
- Fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker i Telemark
- Fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker i Troms og Finnmark
- Fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker i Trøndelag
- Fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker i Østfold

Stortingsdokumenter

- NOU 1998: 6 *Økonomien i den statlige høgscolesektoren*
- St.meld. nr. 23 (2000–2001) *Førsteinstansdomstolene i fremtiden*, Justis- og politidepartementet
- NOU 2005: 9 *Ressursbruk og rettssikkerhet i Fylkesnemndene for sosiale saker*
- Ot.prp. nr. 76 (2005–2006) *Om lov om endringer i barnevernloven og sosialtjenesteloven mv. og tilhørende Innst. O. nr. 2 (2005–2006) Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om lov om endringer i barnevernloven og sosialtjenesteloven mv.*
- St.meld. nr. 19 (2008–2009) *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*
- Meld. St. 23 (2013–2014) *Melding til Stortinget, Datatilsynets og Personvernemndas årsmeldinger for 2013*, Kommunal- og moderniseringsdepartementet
- Årlige budsjettproposisjoner (Prop. 1 S) fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet i perioden 2011–2014, og tilhørende innstillinger (Innst. 14 S) fra familie- og kulturkomiteen

Lover, forskrifter og reglement

- *lov om barneverntjenester* av 17. juli 1992 (barnevernloven)
- *reglement for økonomistyring i staten* av 12. desember 2003
- *bestemmelser om økonomistyring i staten* av 12. desember 2003
- *lov om mekling og rettergang i sivile tvister* av 17. juni 2005 (tvisteloven)
- *forskrift om barnets talsperson i saker som skal behandles i fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker* av 18. februar 2013

Rundskriv

- Rundskriv Q-1014: *Retningslinjer for godtgjøring og for dekning av reiseutgifter ved arbeid i fylkesnemnda for sosiale saker*, 25. januar 2001: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/dok/rundskriv/2001/retningslinjer-for-godtgjoring-og-for-de.html?id=108784>,
- Rundskriv Q-1032: *Endringer i retningslinjer for godtgjøring og for dekning av reiseutgifter ved arbeid i fylkesnemnda for sosiale saker (Q-1014)*, 27. september 2001: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/dok/rundskriv/2001/endringer-i-retningslinjer-for-godtgjori-2.html?id=108800>

- Rundskriv Q-1033: *Endringer i retningslinjer for godtgjøring i fylkesnemnda for sosiale saker (Q-1014)*, 19. november 2001: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/dok/rundskriv/2001/endringer-i-retningslinjer-for-godtgjori.html?id=108828>
- Rundskriv Q-1036: *Retningslinjer om saksbehandling i barneverntjenesten*, 22. april 2002: <https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/retningslinjer-om-saks-behandling-i-barne/id279197/>
- Rundskriv Q-11/2013: *Rundskriv om barnets talsperson – kommentarer til forskrift 18. februar 2013 nr. 203 om barnets talsperson i saker som skal behandles i fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker*, 22. mars 2013: <https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/rundskriv-om-barnets-talsperson--komment/id720613/>

Styringsdokumenter og andre dokumenter/avtaler fra departementet

- Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet: *Tildelingsbrev til Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker* for årene 2011 til 2014
- Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (2013): *Retningslinjer for styringsdialog med underliggende virksomheter på Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets område*. Fastsatt av departementsråden 25. mai 2013
- Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (2014): *Instruks for økonomi- og verksemdsstyringa i Sentraleininga for fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker*. Fastsatt av departementsråden 30. juni 2014
- *Tjenesteavtale mellom IKT-seksjonene i Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet og Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker*, 19. januar 2012
- *Konkurransesgrunnlag, evaluering av Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker*, Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, 23. april 2014, Bilag 1 Oppdragsgiver beskrivelse av oppdraget

Styringsdokumenter og andre dokumenter fra sentralenheten

- *Virksomhetsplan 2013–2014* for Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker, sentralenheten
- *Virksomhetsplan 2014–2015* for Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker, sentralenheten
- *Disponering 2012 – Fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker i Buskerud og Vestfold*, sentralenheten
- *Disponering 2013 – Fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker i Buskerud og Vestfold*, sentralenheten
- *Disponering 2014 – Fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker i Troms og Finnmark*, sentralenheten
- *Årsrapporter for Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker* for årene 2010 til 2013, med tilhørende vedlegg. Sentralenheten
- *Rapporter for 1. og 2. tertial for Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker* for årene 2012 til 2013, med tilhørende vedlegg. Sentralenheten
- *Kvalitetssikring av saksbehandlingen i fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker* (Kvalitetssikringsmanualen), ajourført 2010
- *Forslag til effektiviseringstiltak i nemndene*, rapport fra arbeidsgruppen "Helheten", juni 2011
- *Stillingsbeskrivelse for funksjonen som daglig leder ved fylkesnemnd*, behandlet i ledermøte i sentralenheten 14. november 2011
- *Brukerveiledning: "Kokebok" for Sakarias*, sist endret 16. september 2011
- *Håndbok for saksbehandlere, Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker*, revidert oktober 2014

Riksrevisjonens dokumenter

- Dokument 1 *Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll*, for budsjettårene 2008 til 2013

Vedlegg 1: Bruk av DEA-modellen i undersøkelsen

Valg av produkter og innsatsfaktorer

I DEA-modellen som benyttes i undersøkelsen, er hver enkelt fylkesnemnd definert som en produksjonsenhet, mens det er definert to innsatsfaktorer og to produkter.

Innsatsfaktorene er antall årsverk benyttet av nemndsledere og antall årsverk benyttet av administrasjonsansatte. Ressurstallene for nemndslederne er ifølge sentralenheten korrigert for sykemeldinger, permisjoner, engasjement, vikarer, mv., mens tallene for de administrativt ansatte er antall besatte årsverk. Fra og med 2014 ble de daglige lederne formelt tildelt en reduksjon i sine stillinger som nemndsleder, jf. kapittel 7.3. I Riksrevisjonens analyse er denne stillingsreduksjonen inkludert som brukte nemndslederressurser i 2014. Bakgrunnen for dette er at den formelle reduksjonen i stillingen fant sted sent på året, og at det sikrer mest mulig sammenlignbare tall for ressursbruk i perioden 2010 til 2014.

De to produktene i modellen er antall vedtak på ordinære saker med forhandlingsmøte og antall vedtak på ordinære saker uten forhandlingsmøte. I beregningen av antall vedtak i ordinære saker med forhandlingsmøte er det tilegnet en vekt på saker som har blitt trukket sent i saksforløpet. En sak som er trukket i selve forhandlingsmøtet og inntil tre dager før forhandlingsmøtet, er gitt en vekt tilsvarende 30 prosent av et endelig fattet vedtak. Sentralenheten er positiv til at saker som er trukket, tilegnes vekt i framstillingen av nemndsleders produksjon, siden det i slike tilfeller ofte kan ha blitt utført mye saksforberedelse og kanskje delvis gjennomførte forhandlingsmøter. Videre er vedtak som er fattet av såkalt eksterne nemndsledere (innleide), ikke tatt med i nemndenes produksjon. Det er også korrigert for tilfeller der vedtak i en ordinær sak er fattet av nemndsledere som i utgangspunktet ikke tilhører nemnda der saken er gjennomført. Slike vedtak regnes til den nemnda som nemndsleder opprinnelig tilhører.

DEA-analysen omfatter data for perioden 2010–2014. Dataene for innsatsfaktorer er hentet direkte fra sentralenheten. Data for produktene er utelukkende fra registerdata fra sentralenheten, og omhandler bare saker som er behandlet etter barnevernloven.

Betraktninger om utvikling i produktivitet

DEA-modellen er spesifisert slik at den betrakter data fra de tolv nemndene i årene 2010–2014 i én periode. Dette innebærer at modellen tar utgangspunkt i 60 enheter (12 nemnder x 5 år), med tilførende innsats- og produksjonsfaktorer. En nemnd er derfor altså representert ved fem enheter – én for hvert observerte år. En slik modellering gjør det mulig å kommentere produktivitetsutvikling, sett opp mot beste praksis i hele perioden, og ikke bare det enkelte år. En alternativ modellering av DEA ville vært med tolv enheter (antall nemnder) i fem perioder (antall år). Til grunn for valget av modellering ligger en antagelse om at DEA-modellens evne til å skille mellom produktive og ikke-produktive enheter i en periode øker med antall sammenlignbare enheter, forutsatt et gitt antall innsats- og produksjonsfaktorer.

Skalaegenskaper

Skalaegenskapene sier noe om hvor mye man kan forvente at produksjonen endrer seg ved en gitt endring i innsatsfaktorene. De tolv fylkesnemndene varierer i størrelse, og det er i DEA-modellen forutsatt variabelt skalautbytte. Under forutsetning av variabelt skalautbytte forventes det ikke nødvendigvis at produksjonen endrer seg like mye som innsatsfaktorene. Det antas altså at fylkesnemnder kan være så små at de kan oppnå

stordriftsfordeler ved å øke skalaen: En dobling av innsatsfaktorene kan føre til mer enn en dobling av produksjonen. På den andre siden åpnes det også for at andre nemnder kan være så store at de har stordriftsulemper: En dobling av innsatsfaktorene fører til økt produksjon, men ikke en dobling.

Utover de resultatene som formidles i undersøkelsen, er det også modellert under forutsetning om konstant skalautbytte. Det er signifikante forskjeller i de tekniske produktivitetmålene ved de to ulike modellforutsetningene, noe som underbygger tilstedeværelsen av fordeler/ulemper relatert til størrelse.

DEA-modellens orientering

Et grunnleggende valg for DEA-analysen er hvorvidt modellen skal ha en innsatsfaktorbesparende eller produksjonsutvidende orientering. Med en innsatsfaktorbesparende orientering vil modellen ta utgangspunkt i at produksjonen ikke kan endres, men beregne hvor mye færre innsatsfaktorer nemnda kunne benyttet på den gitte produksjonen gitt at nemnda var 100 prosent produktiv. Med en produksjonsutvidende orientering vil modellen ta utgangspunkt i at innsatsfaktorbruken ikke kan endres, men beregne hvor mye mer en nemnd kunne produsert gitt at nemnda var 100 prosent produktiv.

For DEA-modellen som er benyttet i undersøkelsen, er det valgt en produksjonsutvidende orientering. Bakgrunnen for dette er at undersøkelsen viser at det i fylkesnemndene til enhver tid er ubehandlede ordinære saker, noe som innebærer at potensialet ligger i å produsere flere vedtak. Analysen vil altså gi et forslag til forbedringspotensial, i form av et anslag på hvor mye mer en fylkesnemnd kan produsere uten å endre innsatsfaktorene.

◀ Bakgrunn og mål for undersøkelsen.
Funn og anbefalinger.



4 577 285 18 4 588 3 6 554 735 394 216 2 577 634 492



241 344

Trykk: 07 Media 2015

Riksrevisjonens undersøkelse av saksbehandling i Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker

BAKGRUNN OG MÅL FOR UNDERSØKELSEN

Barnevernloven har som formål å sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid. Loven skal bidra til at barn og unge får trygge oppvekstvilkår.

Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker behandler og avgjør saker om tvangstiltak. Saksbehandlingstidene i fylkesnemndene har i mange år vært lengre enn lovens krav. Dette har store konsekvenser for barna, de berørte familiene og barnevernets arbeid.

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere saksbehandlingstiden og produktiviteten i fylkesnemndene, og å undersøke årsakene til at det er lang saksbehandlingstid.

Funn og anbefalinger

Saksbehandlingstiden for ordinære saker er ikke i samsvar med sentrale krav i barnevernloven

- Forhandlingsmøte skal avholdes snarest, og hvis mulig 28 dager etter at saken ble mottatt i fylkesnemnda. Fra 2010 til 2014 har gjennomsnittlig saksbehandlingstid økt fra 75 til 89 dager.

Antall dager fra saken er mottatt, til første dag i forhandlingsmøte, årene 2010–2014

	2010	2011	2012	2013	2014
Oslo og Akershus	63,7	88,2	123,8	98,2	84,4
Nordland	97,1	117,1	97,4	92,2	79,8
Troms og Finnmark	70,3	69,8	77,3	74,3	89,3
Trøndelag	77,0	103,1	140,7	111,3	79,0
Buskerud og Vestfold	87,3	100,3	111,7	117,9	89,4
Oppland og Hedmark	75,8	109,8	134,9	128,5	92,7
Østfold	54,4	61,1	71,8	69,5	83,6
Telemark	81,4	57,1	72,5	99,5	67,9
Agder	71,2	56,0	86,6	79,4	88,1
Hordaland og Sogn og Fjordane	89,6	107,3	81,1	95,0	88,1
Møre og Romsdal	91,1	101,3	101,4	111,5	108,0
Rogaland	60,6	97,9	100,1	120,3	116,9
Totalt	75,4	92,2	103,6	102,1	89,3

Grønn = korteste saksbehandlingstid, rød = lengste. Ingen fylkesnemnd har i 2010–2014 vært i nærheten av å oppfylle lovens krav. Det er i perioden store variasjoner i den enkelte nemnd og imellom nemndene.

- I 2014 har nesten 30 prosent av de ordinære sakene med forhandlingsmøte en total saksbehandlingstid på mer enn 16 uker. Raskere prosess i fylkesnemndene vil redusere belastningen på barna og deres pårørende.

Prosentandelen ordinære saker med forhandlingsmøte som er behandlet innenfor ulike tidsintervaller, årene 2010–2014

	Innenfor 6 uker	Mellom 6 og 12 uker	Mellom 12 og 16 uker	Mer enn 16 uker
2010	24,1	36,8	22,0	17,0
2011	17,4	29,1	21,8	31,7
2012	14,6	23,7	21,8	39,9
2013	13,5	25,4	23,0	38,1
2014	14,9	33,4	22,3	29,4

Ifølge loven skal forhandlingsmøte avholdes snarest, og hvis mulig innen 28 dager. Dette, kombinert med at vedtak skal fattes innen to uker, tilsier at saken bør gjennomføres på rett over 6 uker. Tabellen viser at andelen saker som er ferdigbehandlet innen 6 uker, er redusert i perioden. Samtidig var andelen saker som tar mer enn 16 uker, betydelig større i 2014 enn i 2010.

- Antall saker der fylkesnemndene har fattet vedtak, har økt med om lag 30 prosent fra 2010 til 2014.

Fylkesnemndene har blitt mer produktive, men det er fortsatt et potensial for å behandle flere saker


- Fylkesnemndene utnytter ressursene bedre i perioden, og forskjellene mellom nemndene har blitt redusert. Det er likevel mulig å øke produksjonen i enkelte nemnder.
- Riksrevisjonen anbefaler at Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet i samarbeid med Sentralenheten for fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker legger til rette for at nemndslederne får økt oppmerksomhet om barnevernlovens muligheter for forenklet saksbehandling, og vurderer om det er behov for økt veiledning og opplæring i denne sammenheng.

Det er svakheter i Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets styring og oppfølging av Sentralenheten for fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker

- Undersøkelsen viser at departementet i sin styring og oppfølging har oppmerksomhet på saksbehandlingstid, men at tidene til tross for dette er langt ut over lovens krav.
- Riksrevisjonen anbefaler at Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet i samarbeid med sentralenheten
 - tar initiativ til å avklare hvilke tiltak som må iverksettes for at fylkesnemndene skal kunne oppfatte lovens tidskrav til saksbehandling av de ordinære sakene som realistisk og forpliktende
 - sørger for at fylkesnemndene så snart som mulig får et nytt og forbedret saksbehandlingssystem

Sentralenheten for fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker har bedret styringen av fylkesnemndene, men det er fortsatt muligheter for forbedring

- Sentralenheten har blant annet bedret ledelsen og erfaringsutvekslingen i fylkesnemndene, men har ikke lyktes med å utjevne forskjellene i saksbehandlingstider. Forskjellene har økt i perioden, og i 2014 varierte saksbehandlingstiden mellom nemndene med 49 dager.
- Riksrevisjonen anbefaler at Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet i samarbeid med sentralenheten videreutvikler virkemidlene for utveksling av ressurser for å redusere de store forskjellene i saksbehandlingstid mellom fylkesnemndene. Dette bør være en særlig viktig oppgave for sentralenheten.



Riksrevisjonen
Pilestredet 42
Postboks 8130 Dep
0032 Oslo

Sentralbord 22 24 10 00
Telefaks 22 24 10 01
postmottak@riksrevisjonen.no

www.riksrevisjonen.no

23 257

-3 918

240

1 255 712

474 320

120

3 924

22 781 329

781 528

