



Organisering, effektivitet og rettssikkerhet

Evaluering av Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker. Evalueringsrapport utarbeidet av Oxford Research i samarbeid med Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) og Proba Samfunnsanalyse.

Oxford Research er et nordisk analyseselskap. Vi dokumenterer og utvikler kunnskap gjennom analyser, evalueringer og utredninger slik at politiske og strategiske aktører kan få et bedre grunnlag for sine beslutninger. Vi kombinerer vitenskapelige arbeidsmetoder med kreativ idéutvikling for å tilføre våre kunder ny kunnskap. Vårt spesialfelt er analyser og evalueringer innen nærings- og regionalutvikling, forskning og utdanning samt velferds- og utdanningspolitikk.

Oxford Research har kontorer i Kristiansand, Stockholm, København, Kotka og Brussel og retter sitt arbeid mot det nordiske og det europeiske markedet.

Se www.oxford.no for mer informasjon om selskapet

Forsidebilde: Shutterstock

Oxford Research:

SVERIGE

Oxford Research AB
Box 7578
Norrlandsgatan 12
103 93 Stockholm
Telefon: (+46) 702965449
office@oxfordresearch.se

NORGE

Oxford Research AS
Østre Strandgate 1
4610 Kristiansand
Norge
Telefon: (+47) 40 00 57 93
post@oxford.no

FINLAND

Oxford Research OY
Heikinkatu 7,
48100, Kotka
Finland
GSM: +358 44 203 2083
jouni.eho@oxfordresearch.fi

DANMARK

Oxford Research A/S
Falkoner Allé 20, 4. sal
2000 Frederiksberg C
Danmark
Telefon: (+45) 33 69 13 69
Fax: (+45) 33 69 13 33
office@oxfordresearch.dk

LATVIJA

Baltijas Konsultācijas, SIA
Vilandes iela 6-1
LV-1010, Rīga,
Latvija
Tel.: (+371) 67338804
www.balticconsulting.com
info@balticconsulting.com

BELGIA

Oxford Research
c/o ENSR
5, Rue Archimède, Box 4
1000 Brussels
Phone +32 2 5100884
Fax +32 2 5100885
secretariat@ensr.eu

Tittel:	Organisering, effektivitet og rettssikkerhet
Undertittel:	Evaluering av Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker
Oppdragsgiver:	Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD)
Prosjektperiode:	Juni 2014 – april 2015
Prosjektleder:	Tor Egil Viblemo
Forfattere:	Tor Egil Viblemo, Audun Gleinsvik, Stine Meltevik og Martin Vestergaard
Kort sammendrag:	Evalueringen er gjennomført på oppdrag fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD). Hovedformålet med evalueringen har vært å fremskaffe kunnskap om hvordan fylkesnemndene fungerer i dag sett i forhold til intensjonen med nemndene.

Fylkesnemndenes mål er å sikre betryggende saksbehandling og rett vedtak innen rett tid. Hovedprinsippene for saksbehandlingen er formulert i barnevernloven § 7-3: «Fylkesnemndas saksbehandling skal være betryggende, rask og tillitsskape...». Fylkesnemndene skal også være kostnadseffektive (ressursbruk). Oppfyller fylkesnemndene intensjonene? Fylkesnemnda oppfyller de grunnleggende prosessuelle rettssikkerhetskravene (sivilprosessens krav). Saksbehandlingsreglene fungerer godt for fylkesnemndlederene og er egnet til å sikre rettsriktige resultater.

Opprettelsen av Sentralenheten var hensiktsmessig og har styrket den administrative styringen av nemndene. Nemndstrukturen for øvrig fremstår som et lite egnet virkemiddel for økt måloppnåelse. Fylkesnemnda er videre sammensatt av fylkesnemndledere og fagkyndige med høy faglig kompetanse. I perioden 2011-14 har det vært en markant forbedring i nemndenes effektivitet, enten man måler ressursforbruket i utgifter eller i årsverk. Det er imidlertid store forskjeller mellom nemndene, og det er ingen klare tegn til at forskjellene blir mindre. Det virker lite sannsynlig at forskjellene i produktivitet for nemndene skyldes tilfeldighet. Forskjellene skyldes trolig systematiske forskjeller i arbeidsmåter, rekruttering eller andre resultater av ledelse

Fylkesnemndene har imidlertid betydelige utfordringer når det gjelder saksbehandlingstiden for saker med forhandlingsmøte. Til tross for forbedret kostnadseffektivitet, er et hovedproblem i praksis at lovens mål om saksbehandlingstid i liten grad blir nådd for saker med forhandlingsmøte etter barnevernloven. For saker med forhandlingsmøte etter barnevernloven, ser vi en synkende andel av saker som behandles innenfor fireukersfristen (barnevernloven § 7-14 første ledd). Evalueringens resultater viser videre at målene om likhet mellom fylkesnemndene i forholdsvis liten grad er oppfylt. Det er betydelig variasjon mellom fylkesnemndene, både når det gjelder interne arbeidsprosesser, effektivitet og saksbehandlingstid.

Det er også en økende andel vedtak (saker) som bringes inn til domstolene. I 2007 ble 42 % av vedtakene (sakene) brakt inn til domstolene, i 2010 var det 50 %, mens det i 2013 var 63 %. Bare om lag 40 prosent av vedtakene som bringes inn kommer til doms, og denne andelen er synkende. Vel 70 prosent av de av kravene som realitetsbehandles i tingretten *stadfestes* av retten. Denne andelen har ligget ganske stabilt de senere årene.

Forord

Denne evalueringen er utarbeidet på oppdrag for Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD). Evalueringen er gjennomført i perioden juni 2014 til mai 2015.

Senioranalytiker Tor Egil Viblemo fra Oxford Research har vært prosjektleder. Evalueringsteamet har ellers bestått av senioranalytiker Stine Meltevik og analytiker Martin Vestergaard fra Oxford Research. Dag Ellingsen og Karen Sofie Pettersen i Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) har bidratt i den kvalitative datainnsamlingen og analysen. Audun Gleinsvik fra Proba Samfunnsanalyse har gjennomført analyser av effektivitet og ressursbruk.

I evalueringsarbeidet har også tre juridiske eksperter bidratt. Førstemanuensis Sunniva Cristina Bragdø-Ellenes har bidratt gjennom hele evalueringen med kommentarer og innspill. Hun har lest utkastet til rapport og også deltatt på et analyseseminar med de andre projektdeltakerne i Oslo. Professor emeritus Asbjørn Kjørstad deltok også på analyseseminaret i Oslo. Professor Kirsten Sandberg har kommentert kapitlene om barnets talsperson og fagkyndigerollen.

I evalueringsarbeidet har vi hatt god kontakt med Tone Julie Kvikstad i BLD. Vi har også hatt god dialog og fått statistikk fra Sentralenheten for fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker. Takk for godt samarbeid!

Vi har intervjuet mange fylkesnemndledere og administrativt ansatte i fylkesnemndene. I arbeidet med evalueringen har vi videre vært i kontakt med en rekke fagkyndige, alminnelige medlemmer, advokater, barnevernsledere og foreldre og barn som har hatt saker i fylkesnemnda. Takk til alle som har stilt opp og bidratt til at evalueringen bygger på et omfattende og bredt informasjonsgrunnlag.

Et utkast av sluttrapporten ble forelagt evalueringens referansegruppe. Deltakerne i referansegruppen har kommet med nyttige kommentarer og innspill til rapporten. Referansegruppen har bestått av representanter fra Domstolsadministrasjonen, Organisasjonen for barnevernsforeldre (OBF), Fylkesnemndene ved nemndsleder og merkantilt ansatt, barneverntjenesten, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) og en professor fra Universitetet i Oslo, Psykologisk institutt.

Konklusjoner, vurderinger og anbefalinger i evalueringen står fullt og helt for Oxford Researchs egen regning.

Vi håper evalueringsarbeidet kommer til nytte. Vi takker til alle som har bidratt med innspill og kommentarer.

Kristiansand,



Harald Furre

Adm. dir.

Oxford Research AS

Innhold

Kapittel 1.	Samlet oppsummering og anbefalinger.....	11
1.3	Organisering.....	12
1.4	Effektivitet og ressursbruk.....	13
1.5	Rettsikkerhet	16
1.6	Anbefalinger	19
Kapittel 2.	Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker.....	26
2.1	Fylkesnemnda.....	26
2.2	Fra kommunale nemnder til fylkesnemnder.....	27
2.3	Kritikk av fylkesnemndene	28
Kapittel 3.	Om evalueringen	29
3.1	Bakgrunn og mål for evalueringen	29
3.2	Evalueringsdesign.....	29
3.3	Evalueringsmetode	30
3.4	Samlet vurdering av datamaterialet	33
Kapittel 4.	Organisering.....	35
4.1	Teoretisk plattform - organisasjonsteori.....	35
4.2	Den vertikale aksene.....	36
4.3	Den horisontale aksene	42
Kapittel 5.	Effektivitet og ressursbruk.....	60
5.1	Datamaterialet.....	60
5.2	Utvikling i saksmengde	60
5.3	Varighet av forhandlingsmøter	67
5.4	Ressursbruk og antall saker.....	68
5.5	Indikator for samlet produksjon	71
5.6	Forskjeller i produktivitet – individuelle eller systematiske?	75
5.7	Saksbehandlingstid	76
5.8	Andel saker innenfor lovens tidsfrister	78
5.9	Hva forklarer variasjonene og endringer?	90
5.10	Oppsummering og overordnet konklusjon; effektivitet og ressursbruk	91
Kapittel 6.	Saksbehandlingsregler og rettsikkerhet.....	93
6.1	Overordnet syn på fylkesnemndas rettsikkerhet og effektivitet	94
6.2	Sammensetning i fylkesnemnda	95
6.3	Fylkesnemndsleders rolle	98
6.4	Saksforberedende møter	100

6.5	Forhandlingsmøtene.....	102
6.6	Saksbehandlingsregler og saksbehandlingstid	103
6.7	Forenklet behandling	105
6.8	Vurderinger av saksbehandlingsfristen for saker med forhandlingsmøter	111
6.9	Konklusjoner og vurderinger.....	115
Kapittel 7.	Barnets talsperson	117
7.1	Om barnets talsperson	118
7.2	Erfaring fra fylkesnemnda.....	121
7.3	Informasjon om saken	122
7.4	Skolering og opplæring.....	123
7.5	Gjennomføring av samtalen	123
7.6	Rapport og forhandlingsmøte	125
7.7	Økonomi	126
7.8	Foreldre, barn og ungdoms syn.....	126
7.9	Konklusjoner og vurderinger.....	126
Kapittel 8.	Tillit til fylkesnemndene.....	129
8.1	Tillit til nemnda.....	129
8.2	Tillit til de ulike aktørene i nemnda	129
8.3	Foreldres syn på fylkesnemnda.....	130
8.4	Barn og ungdoms syn på fylkesnemnda	131
Kapittel 9.	Fagkyndigrollen.....	132
9.1	Om de fagkyndige	132
9.2	Erfaring fra fylkesnemnda.....	135
9.3	Utvelgelse og rolle(r)	136
9.4	Forberedelser, opplysning og tilgang på dokumentasjon	137
9.5	Økonomi	138
9.6	Syn på fylkesnemnda	139
9.7	Konklusjoner og vurderinger.....	139
Kapittel 10.	Rettslig prøving	141
10.1	Problemstillinger	141
10.2	Andel vedtak (saker) fra fylkesnemnda som prøves i domstolene	142
10.3	Hjemmelsgrunnlag.....	147
10.4	Utfall	149
10.5	Konklusjoner og vurderinger.....	161
Kapittel 11.	Konklusjoner og anbefalinger.....	163
11.1	Overordnet måloppnåelse	163
11.2	Konklusjoner.....	164

11.3	Anbefalinger	171
Vedlegg		178
11.4	Informanthistorier foreldre	178
11.5	Informanthistorier barn og ungdom	180

Tabelliste

Tabell 1: Modeller for saksbehandlingsfristene	23
Tabell 2 Totalt antall intervjuer og respondenter	31
Tabell 3: Antall identifiserte respondenter	32
Tabell 4: Oversikt over populasjon og svar på undersøkelsen	33
Tabell 5: Beregning av feilmarginer i spørreundersøkelsene	33
Tabell 6: Vekst i ressursbehov i nemndene. Prosent	66
Tabell 7: Saker behandlet per nemndslederårsverk	68
Tabell 8: Antall saker med forhandlingsmøte og antall forenklete saker per nemndslederårsverk. 2013 og januar-august 2014	69
Tabell 9: Andel av sakene som avvises, heves eller trekkes. I prosent av alle saker utenom akutte	71
Tabell 10: Overskudd (+) og underskudd (-) på saksbehandlerkapasitet i nemndene. 2010-13	74
Tabell 11: Oppsummering av indikatorer for nemndenes effektivitet	89
Tabell 12: Andel saker behandlet forenklet (beregnet av antall saker med forenklet behandling og saker med forhandlingsmøte. 2007-2013.	107
Tabell 13: Nøkkeltall for beregning av ressursbehovet i fylkesnemndene	111
Tabell 14: Fylkesnemndenes utgifter samt fri rettshjelp til partene. Tusen kroner	111
Tabell 15: utgifter pr sak, beregnet som forhandlingsmøte	111
Tabell 16: Modeller for saksbehandlingsfristene	115
Tabell 17: Alder	118
Tabell 18: Studieretning (n=243)	120
Tabell 19: Erfaring med barn	120
Tabell 20: Antall saker	122
Tabell 21: Alder	132
Tabell 22: Antall saker	136
Tabell 23: Antall og andel vedtak (saker) fra fylkesnemnda som er blitt realitetsbehandlet i domstolene (utenom akuttsaker). 2007-2013.	142
Tabell 24: Andelen vedtak (saker) som er brakt inn til domstolene, fordelt pr fylkesnemnd	144
Tabell 25: Antall krav fordelt på ulike utfall, totalt og fordelt på fylkesnemnder. 2006-2014	151
Tabell 26: Andel stadfestede krav. Fordelt pr fylkesnemnd for hele perioden 2006-2014	154
Tabell 27: Omgjøring, fordelt pr fylkesnemnd. 2006-2014.	157
Tabell 28: Opphevede krav, fordelt pr fylkesnemnd. 2006-2014	158
Tabell 1: Modeller for saksbehandlingsfristene	175

Figurliste

Figur 1: Fylkesnemndene, aktiviteter og måloppnåelse	30
Figur 2: Antall nemndslederårsverk, 2007-2013	43
Figur 3: Andel av sakene med forhandlingsmøte som er behandlet av eksterne eller tilkalt nemndsledere	49
Figur 4: Er det et riktig antall nemnder i dag?	51
Figur 5: Nemndenes ressursbruk, relativt til beregnet behov, og deres størrelse. 2010-13	56
Figur 6: Administrativt ansatte per nemndsleder. Nemndenes størrelse. Regnet i årsverk 2010-13.	57

Figur 7: Saksinngang til fylkesnemndene 2007-14. Antall saker	61
Figur 8: Vekst i saksinngangen til fylkesnemndene 2007-14. Prosent.....	62
Figur 9: Antall saker fordelt på behandlingsprosedyre. 2007-14.....	63
Figur 10: Sammensetningen av saksmengden på ulikeprosedyrer. 2008 og 2014. Prosent.....	64
Figur 11: Vekst i antall saker 2007-14. Saker med realitetsavgjørelse, utenom akutt- og klagesaker. Prosent.....	65
Figur 12: Andel av saker med realitetsavgjørelse som ble behandlet med forenklet prosedyre. Utenom akutt- og klagesaker. Gjennomsnitt 2010-14. Prosent	67
Figur 13: Gjennomsnittlig varighet av forhandlingsmøter. 2011-14. Timer	68
Figur 14: Antall saker per nemndslederårsverk i nemndene samlet. 2011-14.....	70
Figur 15: Andel av sakene som trekkes eller avvises før realitetsbehandling. I prosent av alle saker utenom akutte	71
Figur 16: Over-/underskuddskapasitet relativt til faktisk kapasitet. 2010-14.....	75
Figur 17: Saksbehandlingstid. Antall dager. Saker med realitetsavgjørelse	77
Figur 18: Gjennomsnittlig saksbehandlingstid ved nemndene. Antall dager. 2011-14	78
Figur 19: Andel av saker i henhold til barnevernloven som ble behandlet innenfor tidsfristen. Bare saker med forhandlingsmøte. Prosent	79
Figur 20: Andel av sakene under helseloven (tidligere sosialloven) som er behandlet innenfor lovens tidsfrist. Prosent.....	80
Figur 21: Akuttsaker. Andel som behandles innenfor lovens tidsfrist. Prosent	81
Figur 22: Klagesaker. Andelen av sakene som er behandlet innenfor lovens tidsfrist. Prosent	82
Figur 23: Andel av sakene med forhandlingsmøte som er behandlet av eksterne eller tilkalte nemndsledere	83
Figur 24: Årsaker til forsinkelse i fylkesnemndenes saksbehandling. Prosent av forsinkede saker	84
Figur 25: Andel av forsinkelser som skyldes nemnden selv. 2014. Prosent	85
Figur 26: Sammensetningen av utgifter knyttet til fylkesnemndenes arbeid i 2014	86
Figur 27: Fylkesnemndene, ressurstilgang og produksjon. Indekser 2011=100.....	87
Figur 28: «Fylkesnemnda ivaretar rettssikkerheten på en god måte»	94
Figur 29: «Fylkesnemnda er effektiv»	94
Figur 30: «Fylkesnemnda besitter tilstrekkelig kompetanse til å treffe riktige vedtak i sakene»	96
Figur 31: Fylkesnemnda har en riktig sammensetning.....	97
Figur 32: Antall saker med utvidet nemnd	98
Figur 33: «Fylkesnemndslederen er godt forberedt til forhandlingsmøtene»	98
Figur 34: «Forhandlingsmøtet avholdes på en ryddig og effektiv måte»	99
Figur 35: Fylkesnemndsleder styrer møtene slik at forhandlingene gjelder de mest relevante spørsmålene (i spørreskjemaet: «sakene»)	100
Figur 36: Får du tilstrekkelig informasjon om saken fra fylkesnemnda i forkant av forhandlingsmøtet?	100
Figur 37: Hvor ofte deltar du i saksforberedende møter	101
Figur 38: I hvilken grad har saksforberedende møter betydning for bedre ressursbruk (n=269).....	101
Figur 39: I hvilken grad har saksforberedende møter betydning for kortere saksbehandlingstid (n=261).....	101
Figur 40: I hvilken grad har saksforberedende møter betydning for mer riktig vedtak (n=259)	102
Figur 41: Gjennomsnittlig varighet av forhandlingsmøter. 2011-14. Timer	103
Figur 42: Antall saker fordelt på behandlingsprosedyre. 2007-14.....	106
Figur 43: Sammensetningen av saksmengden på ulikeprosedyrer. 2008 og 2014. Prosent.....	107
Figur 44: Andel saker i forenklet prosedyre.....	108
Figur 45: Prosentvis endring i andel saker i forenklet prosedyre. 2007-2013.....	109
Figur 46: Andel av saker med realitetsavgjørelse som ble behandlet med forenklet prosedyre. Utenom akutt- og klagesaker. Gjennomsnitt 2010-13. Prosent	110
Figur 47: Kjønn (n=243)	118
Figur 48: Høyeste fullførte utdanning (n=243)	119
Figur 49: Har du erfaring med barn fra frivillig arbeid eller lignende? (n=241).....	120
Figur 50: I hvilken nemnd er du oppnevnt som barnets talsperson? (n=241).....	121
Figur 51: Tidspunkt for første utnevnelse som barnets talsperson (n=233).....	121
Figur 52: Hvor mange år har du vært barnets talsperson i fylkesnemnda? (n=234).....	121
Figur 53: Hvor ofte mottar du tilstrekkelig informasjon om barnet og hva saken gjelder for at du kan gjennomføre samtalen på en hensiktsmessig måte? (n=217).....	122
Figur 54: Opplæring av talspersonene	123
Figur 55: Opplever du at barnet er klar over at du kommer? (n=216).....	123
Figur 56: Antall samtaler med barnet (n=213).....	124
Figur 57: Lengden på samtalen med barnet (n=211).....	124
Figur 58: Er samtalen tilstrekkelig for å få frem barnets mening?	124
Figur 59: Opplever du, totalt sett, at samtalen(e) med barnet gir et tilstrekkelig grunnlag for at du kan uttale deg på vegne av barnet i forhandlingsmøtet? (n=211)	125
Figur 60: Får du spørsmål under forhandlingsmøtet? (n=208)	125
Figur 61: Hvem stiller som regel spørsmål til deg i forhandlingsmøtet? (n=199).....	126
Figur 62: Tillit til fylkesnemndas avgjørelser	129
Figur 63: Barnets talsperson; Tillit til fylkesnemnda som institusjon generelt. (n=207)	129
Figur 64: Andel som har stor grad av tillit til de andre aktørene i fylkesnemnda	130
Figur 65: Kjønn (n=308)	133
Figur 66: I hvilke(t) utvalg er du oppnevnt i? (n=308).....	133

Figur 67: Utdanning (n=308)	134
Figur 68: Etter- og videreutdanning (n=307)	134
Figur 69: Yrke (n=306).....	135
Figur 70: I hvilken nemnd er du oppnevnt som fagkyndig? (n=308)	135
Figur 71: Tidspunkt for første utnevning som fagkyndig (n=304).....	136
Figur 72: Hvor mange år har du vært fagkyndig i fylkesnemnda? (n=306).....	136
Figur 73: Sakkyndig og fagkyndig i samme periode?.....	137
Figur 74: Tilstrekkelig informasjon.....	138
Figur 75: Andel vedtak (saker) som er brakt inn til domstolene, har registrert utfall og som har registrert utfall som realitetsbehandlet. ...	143
Figur 76: Andelen vedtak (saker) som er brakt inn til domstolene, fordelt pr fylkesnemnd, 2007-2013	145
Figur 77: Andelen innbrakte vedtak til domstolene, fordelt pr fylkesnemnd, 2013.....	146
Figur 78: Andel realitetsbehandlede vedtak av vedtak brakt inn til domstolene	147
Figur 79: Andel krav som <i>ikke</i> er registrert med utfall pr nemnd. 2006-2014	150
Figur 80: Antall krav fordelt på ulike utfall. 2006-2014	152
Figur 81: Andel krav fordelt på ulike utfall (beregnet av alle krav- 15962) 2006-2014.....	152
Figur 82: Andel vedtak stadfestet, omgjort eller opphevet (av krav stadfestet, omgjort eller opphevet). 2006-2014	153
Figur 83: Andel <i>stadfestede</i> krav i perioden 2006-2014. <i>Gjennomsnitt</i> for alle nemnder (andel stadfestede krav av realitetsbehandlede krav)	154
Figur 84: Andelen av krav som stadfestes (av realitetsbehandlede krav). Gjennomsnittstall for hele perioden 2006-2014, fordelt pr fylkesnemnd	155
Figur 85: Andelen av krav som stadfestes (av realitetsbehandlede krav). 2006-2014. Fordelt pr fylkesnemnd	156
Figur 86: Andel (%) omgjøringer av realitetsbehandlede krav	157
Figur 87: Andel opphevede krav.....	159
Figur 88: Andel stadfestete krav. Bestemmelser med flest antall krav brakt inn til domstolene. Årsgjennomsnitt 2006-13. Prosent	160
Figur 89: Sammenheng andel krav som stadfestes og vedtak som bringes inn til domstolene	160

Kapittel 1. Samlet oppsummering og anbefalinger

Evalueringen er gjennomført på oppdrag fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. Hovedformålet med evalueringen har vært å fremskaffe kunnskap om hvordan fylkesnemndene fungerer i dag sett i forhold til intensjonen med nemndene.

Utgangspunktet for evalueringen er tre hovedspørsmål: Det første tar for seg effektivitet og ressursbruk. Hovedhensikten under dette punktet har vært å søke å finne svar på i hvilken grad det har vært en god og effektiv ressursutnyttelse i nemndene. Det andre omfatter organiseringen av nemndene, og hvorvidt dagens organisering av fylkesnemndene er hensiktsmessig. Det siste hovedspørsmålet tar for seg rettsikkerheten. I denne delen belyses spørsmålet om fylkesnemnda ivaretar betryggende, rask og tillitskappende saksbehandling, jf. barnevernloven § 7-3.

I det følgende oppsummeres evalueringens funn og vurderinger for hvert av de tre punktene. Kapitlet avsluttes med overordnede konklusjoner og anbefalinger. Videre i rapporten gis det først en beskrivelse av Fylkesnemndas bakgrunn og utvikling, deretter beskrives evalueringen og evalueringsmetoden. Data og drøftelser omkring evalueringens spørsmål er samlet i syv kapitler. Det er ett kapittel om den vertikale og horisontale organiseringen og ett kapittel om effektivitet og ressursbruk. Det tredje hovedtemaet i evalueringen, nemlig rettsikkerhet, er delt inn i fem kapitler, henholdsvis Saksbehandlingsregler og rettsikkerhet (kap. 7), Barnets talsperson (kap. 8), Tillit til fylkesnemndene (kap. 9), Fagkyndigrollen (kap. 10) og Rettslig overprøving (kap. 11).

Evalueringen bygger på et bredt spekter av metoder:

- Dokumentstudier
- Eksplorative intervjuer
- Dybdeintervjuer
- Fokusgruppeintervjuer
- Spørreundersøkelser
- Casestudier
- Observasjon
- Statistikk og registerdata
- Ekspert- og referansegruppemøter

Evalueringen trekker følgende overordnede hovedkonklusjoner:

Fylkesnemndenes mål er å sikre betryggende saksbehandling og *rett vedtak* innen *rett tid*. Hovedprinsippene for saksbehandlingen er formulert i barnevernloven § 7-3: «Fylkesnemndas saksbehandling skal være betryggende, rask og tillitskappende ...». Fylkesnemndene skal også være kostnadseffektive (ressursbruk). Oppfyller fylkesnemndene intensjonene?

Fylkesnemnda oppfyller de grunnleggende prosessuelle rettssikkerhetskravene (sivilprosessens krav). Saksbehandlingsreglene fungerer godt for fylkesnemndlederne og er egnet til å sikre rettsriktige resultater.

Det synes likevel som saksbehandlingen i fylkesnemnda ikke virker *tillitskappende* for foreldre og barn og ungdom som har hatt saker i fylkesnemnda. Hovedinntrykket fra samtaleene Oxford Research har hatt med foreldre som har hatt saker i fylkesnemnda, er at foreldrene har manglende tillit til fylkesnemnda¹. Flere av barna og ungdommene som er intervjuet, har opplevd saksbehandlingen og prosessen i fylkesnemnda som *meget krevende og belastende*. Det synes også som prosessen fra et barns perspektiv er for formell og juridisk.

Opprettelsen av Sentralenheten var hensiktsmessig og har styrket den administrative styringen av nemndene. Nemndstrukturen for øvrig fremstår som et lite egnet virkemiddel for økt måloppnåelse. Fylkesnemnda er videre sammensatt av fylkesnemndledere og fagkyndige med høy faglig kompetanse.

I perioden 2011-14 har det vært en markant forbedring i nemndenes *effektivitet*, enten man måler ressursforbruket i utgifter eller i årsverk. Det er imidlertid store *forskjeller* mellom nemndene, og det er ingen klare tegn til at forskjellene blir mindre. Det virker lite sannsynlig at forskjellene i produktivitet for nemndene skyldes tilfeldighet. Forskjellene skyldes trolig systematiske forskjeller i arbeidsmåter, rekruttering eller andre resultater av ledelse

Fylkesnemndene har imidlertid *betydelige utfordringer* når det gjelder saksbehandlingstiden for saker med forhandlingsmøte. Til tross for forbedret kost-

¹ Dette er kvalitative funn som ikke kan generaliseres.

nadseffektivitet, er et hovedproblem i praksis at lovens mål om saksbehandlingstid i liten grad blir nådd for saker med forhandlingsmøte etter barnevernloven. For saker med forhandlingsmøte etter barnevernloven, ser vi en *synkende andel* av saker som behandles innenfor fireukersfristen (barnevernloven § 7-14 første ledd).

Evalueringsens resultater viser videre at målene om *likhet* mellom fylkesnemndene i forholdsvis liten grad er oppfylt. Det er betydelig variasjon mellom fylkesnemndene, både når det gjelder interne arbeidsprosesser, effektivitet og saksbehandlingstid.

Det er også en økende andel vedtak (saker) som bringes inn til domstolene. I 2007 ble 42 % av vedtakene (sakene) brakt inn til domstolene, i 2010 var det 50 %, mens det i 2013 var 63 %. Bare om lag 40 prosent av vedtakene som bringes inn kommer til doms, og denne andelen er synkende. Vel 70 prosent av de av kravene som realitetsbehandles i tingretten *stadfestes* av retten. Denne andelen har ligget ganske stabilt de senere årene.

. Det er betydelige forskjeller mellom nemndene når det gjelder andel av vedtakene som bringes inn til domstolene og andel av kravene som opprettholdes. Vedtak om omsorgsovertagelse eller plassering av barn stadfestet langt oftere av retten enn vedtak om samvær for foreldre eller andre. Nesten 90 prosent av kravene om plassering i fosterhjem stadfestes, mens tilsvarende andel for om samvær har ligget rundt 50 prosent. Når det gjelder omsorgsovertakelse etter barnevernloven § 4-12, stadfestes mer enn 80 % av kravene. Andelen av krav om omsorgsovertakelse etter § 4-12 som stadfestes har variert mellom ca. 80-90 % i perioden 2006-2013.

Andel stadfestelser av samvær med foreldre viser en ganske klar, men ikke særlig sterk, fallende tendens. For de andre bestemmelsene er det ingen klar tidsutvikling.

Vi finner en klar tendens til at andelen stadfestelser er positivt korrelert med andelen av vedtakene som bringes inn til domstolene. Dette betyr at rent statistisk er det slik at dess større andel av vedtakene som bringes inn til domstolene, dess høyere er andelen stadfestelser av kravene. Dette mener vi er et viktig funn.

I det følgende vil vi kort oppsummere hovedfunnene på de ulike evalueringsspørsmålene.

1.3 Organisering

I analysen av organiseringen av fylkesnemndene er rapporten bygd opp med utgangspunkt i den vertikale og horisontale aksene.

Den vertikale aksene

Den formelle styringen av nemndene fra Sentralenhetens side foregår gjennom disponeringsbrevene. Videre gjennomføres det fire årlige ledermøter i fylkesnemndene

Styringsdialogen fremstilles som oversiktlig og grei av nemndene. Og omfanget av den formelle styringsdialogen (gjennom møter etc.), er omfattende nok til å gi grunnlag for reell styring, samtidig som det ikke påvirker saksbehandlingen til de daglige lederne i egen nemnd.

Imidlertid tyder evalueringens funn på at Sentralenheten i mindre grad har fokusert på direkte styring av ressursutnyttelsen på tvers av nemndene.

Skal man ha mulighet til å utøve god ledelse i en organisasjon, må ikke kontrollspennet overskride en viss størrelse. Størrelsen på nettopp kontrollspennet, vil nemlig ha innvirkning på blant annet mulighetene for koordinering, effektivitet og ressursutnyttelse. Evalueringen har avdekket at kontrollspennet for Sentralenheten er en utfordring som håndteres. I tillegg bør ikke *antallet* overskygge *formålet* med at ledergruppen består av samtlige daglige ledere; nemndene er ulike og på samme organisatoriske nivå.

Sentralenheten skal styre og samordne arbeidet i nemndene, og sikre høy rettssikkerhet og likeverdig saksbehandling av høy kvalitet i hele landet. Enheten har ansvar for den faglige og administrative ledelsen av nemndene, den kan instruere og delegere oppgaver til nemndene. Enheten har mange oppgaver, og evalueringen viser at kapasiteten ved Sentralenheten er en utfordring gitt de funksjoner den er satt til å fylle. Dette henger videre sammen med at Sentralenhetens rolle fremdeles er noe uklar. Overordnet kan det sies at Sentralenheten fremdeles befinner seg i en utviklingsfase, mer enn i en ordinær driftsfase.

På bakgrunn av de funn og analyser som gjøres i de påfølgende kapitlene i denne rapporten, vil evaluator hevde at opprettelsen av Sentralenheten har vært hensiktsmessig; funksjonen til enheten er god, men kapasitet og ressursituasjonen bør vurderes.

Den horisontale aksen

Redegjørelsen for og drøftingen av fylkesnemndenes interne organisering handler om hvordan ansvars- og oppgavefordelingen er i den enkelte nemnd, hvordan prosessene i nemndene foregår og i hvilken grad dette eventuelt påvirker nemndenes produktivitet og effektivitet.

Fylkesnemndene er satt til å løse de eksakt samme oppgavene. Overordnet er fylkesnemndene regulert av samme regler og skal produsere det samme; *lik rettsikkerhet og lik saksbehandlingstid*. I praksis er det imidlertid relativt store ulikheter, blant annet når det kommer til produktivitet.

Forskjellene mellom nemndene kan grovt identifiseres på to nivåer; et overordnet nivå som går på størrelse, i form av ressurser, antall ansatte, kompetanse, etc., og et nivå som griper mer inn i arbeidsprosesser og selve driften, for eksempel berammingsrutiner og administrasjonens arbeid og ansvarsfordeling. Evalueringen har vektlagt elementer som inngår i den sistnevnte kategorien og finner at det er til dels store variasjoner i arbeidsprosesser og prosedyrer, blant annet når det gjelder registrering, forkontroll, bemanning, hvorvidt de administrasjonsansatte «eier» saken eller ikke,

Evalueringen har videre gjort en vurdering av om disse interne ulikhetene mellom nemndene har betydning for effektiviteten og produktiviteten til nemnden.

Vi finner at det er lik variasjon i individuelle produktivitetstall i de mest produktive nemndene som i de minst produktive. Høy gjennomsnittlig produktivitet i enkelte nemnder kan altså i hovedsak ikke forklares med fravær av nemndsledere med lav produktivitet.

Videre finner vi at i en av nemndene er den minst produktive nemndslederen like produktiv som den mest produktive nemndslederen i den nemnden som har lavest produktivitet. Det virker lite sannsynlig at forskjellene i produktivitet for disse nemndene skyldes tilfeldighet. Forskjellene skyldes trolig systematiske forskjeller i arbeidsmåter, rekruttering eller andre resultater av ledelse

Å ha som utgangspunkt at nemndene skal gjøres like, er nødvendigvis ikke riktig, gitt ulikheter i størrelse, fysisk struktur, saksinngang og andre forhold. Å implementere og i praksis etterleve arbeidsprosedyrer eller rutinebeskrivelser som i større grad legger føringer på de konkrete elementene i arbeidsprosessen fremstår likevel som fornuftig.

Organisering for effektivitet?

Fylkesnemndene har de samme overordnede målsetninger og har like mål for effektivitet og produktivitet. Likevel er det altså ulikt hvordan de organiserer arbeidsprosessene internt. Dette kan forklares med at nemndene er av varierende størrelse, samt at det er rom for individuelle tilpasninger ved hver enkelt nemnd. Likevel er det evaluators oppfatning at en rekke dimensjoner som i dag er ulike, kunne vært mer like.

Samtidig avdekker evalueringen at nemndsstørrelse i svært liten grad kan forklare ulikheter mellom fylkesnemndene. Ulike kvantitative analyser viser at det ikke er noen åpenbar sammenheng mellom størrelse og produktivitet/effektivitet. Med utgangspunkt i dette vil evaluator hevde at det fremstår som fornuftig å implementere og etterleve arbeidsprosedyrer eller rutinebeskrivelser som i større grad legger føringer på de konkrete elementene i arbeidsprosessen.

Evalueringen har videre drøftet alternative organisasjonsmodeller, henholdsvis en regionmodell bestående av seks nemnder og en mild justering av dagens modell bestående av 10 nemnder. Modellene er drøftet i forhold til fire dimensjoner:

- Styring og kontroll
- Likhet
- Fleksibilitet og robusthet
- Kostnadsdrivere

Basert på drøftelsen av alternative strukturer er evaluators vurdering at en justering av dagens nemndstruktur i liten grad fremstår som et egnet virkemiddel for økt måloppnåelse. Derimot kan det se ut til at systemet bør etablere en funksjon som i større grad gjør organiseringen mer fleksibel enn i dag, nettopp for å sikre seg mot sårbarhet hos de små nemndene og den skiftende saksinngangen som samtlige nemnder opererer innen. Sakshjelpen kan være et slikt virkemiddel.

1.4 Effektivitet og ressursbruk

Vekst i antall saker og markert forbedring i effektivitet

Betydelig vekst i antall saker

I perioden 2007-14 vokste antall behandlede saker i nemndene fra 3 693 til 5 831, dvs. med 58 prosent.

Antall saker falt fra 2008 til -09 og fra 2013-14, men vokste de andre årene i perioden.

Veksten var ujevnt fordelt mellom fylkene. I både Oppland og Hedmark og Telemark økte saksinngangen med over 100 prosent i perioden. Oslo Akershus skiller seg ut ved særlig moderat vekst (29 prosent).

I perioden 2011-14 har det vært en markant forbedring i nemndenes effektivitet, enten man måler ressursforbruket i utgifter eller i årsverk. Det er store *forskjeller* mellom nemndene, og det er ingen klare tegn til at forskjellene blir mindre. Det er imidlertid ikke klart hva som ligger bak effektiviseringen. Kanskje kan kombinasjonen av økt bruk av indikatorer for effektivitet og sterkere nettverk mellom de daglige lederne som Sentralenheten har fokusert, ha bidratt?

Produktivitetsforskjeller

I intervjuet med nemndene har vi pekt på at nøkkeltall tyder på betydelige forskjeller mellom nemndene når det gjelder ressursbruk per sak. Vi har spurt om hva som kan forklare slike forskjeller. Det er mange som har svart at de mener at forskjellene i hovedsak er individuelle og at det er små forskjeller i arbeidsmåter, ledelse, mv.

Vi har ikke grunnlag for å avgjøre hvor mye av forskjellene i produktivitet som kan forklares med forskjeller i sammensetningen av staben i de ulike nemndene. Vi mener imidlertid at hvis det er små forskjeller i produktivitet mellom de enkelte nemndslederne, men ganske systematiske forskjeller mellom nemndene, kan dette tyde på at arbeidsformer og ledelse er den viktigste forklaringen på forskjeller i nemndenes produktivitet. Hvis det derimot er stort sprik, særlig i form av flere nemndsledere med særlig lav produktivitet, i de nemndene med lavest produktivitet, kan dette tyde på at det er sammensetningen av staben som er den viktigste forklaringen. Vi har tilnærmet oss dette ved å studere variasjon i produktivitet mellom nemndslederne i den enkelte nemnd. Videre har vi sett på minimums- og maksimumsnivået blant individuelle nemndsledere i hver nemnd.

Vi finner at det er lik variasjon i individuelle produktivitetstall i de mest produktive nemndene som i de minst produktive. Høy gjennomsnittlig produktivitet i enkelte nemnder kan altså i hovedsak ikke forklares med fravær av nemndsledere med lav produktivitet.

Videre finner vi at i en av nemndene er den minst produktive nemndslederen like produktiv som den mest produktive nemndslederen i den nemnden som har lavest produktivitet. Det virker lite sannsynlig at forskjellene i produktivitet for disse nemndene skyldes tilfeldighet. Forskjellene skyldes trolig systematiske forskjeller i arbeidsmåter, rekruttering eller andre resultater av ledelse.

Analysene av saksbehandlingstid og ressursbruk viser videre at det ikke er noen klar tendens til sammenheng mellom ressursbruk og de andre indikatorene, for eksempel at lav bemanning skulle gi lang saksbehandlingstid.

Saksbehandlingstiden, fortsatt en vei å gå

Det er et mål å *reducere saksbehandlingstiden* samt å redusere *forskjellene* i saksbehandlingstid mellom nemndene.

Resultatene viser at saksbehandlingstiden for *saker med realitetsavgjørelse* falt i 2008 og -09, steg i årene 2010-12, men falt igjen i 2013-2014. Totalt har saksbehandlingstiden falt i perioden 2007-2014.

Mens 24 prosent av sakene med forhandlingsmøte ble behandlet innenfor fristen i 2007, falt andelen til 14 prosent i 2013 og 8 % i 2014.

Andelen av sakene som behandles innenfor tidsfristen i den enkelte nemnd varierer betydelig fra år til år, men man ser også at enkelte nemnder skiller seg ut. Det er betydelige forskjeller mellom nemndene når det gjelder andel av sakene som er behandlet innenfor fristen på fire uker:

- Østfold har i alle årene ligget høyt, men forskjellen til de andre nemndene er redusert over tid.
- Møre og Romsdal, Nordland samt Oslo & Akershus lå tidligere lavt, men er nå om lag på linje med eller betydelig høyere (gjelder Oslo og Akershus i 2014) landsgjennomsnittet.

Når det gjelder klagesaker og akuttsaker er det imidlertid *høy og økende* andel av sakene som er behandlet innenfor lovens frist

Akuttsaker skal om mulig behandles innenfor 48 timer. Nemndene klarer stort sett å holde denne fristen, og overholdelsen viser en klar økning over tid. Men også i 2007 ble fristen holdt i 90 prosent av sakene.

På dette området framstår forskjellen mellom nemndene som *moderat*. Buskerud og Vestfold var den eneste som overholdt fristen i mindre enn 95 prosent av sakene i 2013. Denne nemnden har ligget lavest i alle årene 2011-13.

Loven sier at klagesaker skal behandles innen en uke. Nemndene oppfyller stort sett dette kravet. Det er en stigende tendens i andelen av sakene som behandles innenfor fristen.

Hva er årsaken til forskjellene mellom nemndene?

Både organisasjonsanalysen og effektivitetsanalysene, viser at det til dels er store forskjeller mellom nemndene. Ett element i evalueringsmandatet er nettopp å identifisere mulige årsaker til økt og varierende saksbehandlingstid, samt hva som er årsaken til eventuelle variasjoner mellom nemndene.

Evalueringen har tilnærmet seg dette gjennom å gruppere noen av hovedmomentene i evalueringen i «eksterne og interne faktorer». Overordnet er det viktig å understreke at det har vært en svært krevende jobb å identifisere årsaker til hvorfor saksbehandlingstiden varierer mellom nemndene. De enkelte nemndene har også selv hatt store problemer med å peke på hvorfor akkurat deres nemnd enten gjør det forholdsvis bra, eller dårlig når det gjelder saksbehandlingstiden.

Når det gjelder eksterne faktorer, innebærer dette faktorer som nemndene selv i liten grad har mulighet til å justere/påvirke. En slik ekstern faktor som har påvirkning på saksgangen, er arbeidet knyttet til beramning. Dette er en krevende jobb for de administrasjonsansatte i nemndene, hvor resultatet likevel i stor grad ikke kan påvirkes av de ansatte i nemnda. Advokater, både privats part og offentlig parts, er ofte vanskelig å få tak i og svært opptatte – noe som fører til at beramningen kan ta lengre tid enn ønsket. Videre utgjør tilgangen til fagkyndige i visse nemnder en flaskehals.

Når det gjelder saksbehandlingstiden for saker med forhandlingsmøte etter barnevernloven (innen 4 uker hvis mulig), indikerer intervjuer med fylkesnemndene at dette i praksis ofte er en umulighet. Forklaringen er de ulike arbeidsprosesser en må gjennom. Fire ukers frist viser seg vanskelig å overholde på grunn av tiden det tar å få på plass oppnevninger, tilsvarende og tilsvarende frister. Lovens anbefalte frist fremstår derfor i mindre grad som tilpasset den faktiske virkelighet.

Den viktigste eksterne faktoren er kanskje likevel det faktum at nemndene ikke har kontroll over arbeidsmengden (saksinngangen) den skal håndtere, samt at denne varierer over tid. Dette gjør det krevende å ruste den enkelte nemnd, da man umulig kan bemanne opp på permanent basis for å ta av for «toppene» i saksinngangen.

Når det gjelder interne faktorer; altså faktorer som går på prosesser og rutiner internt i den enkelte nemnd og som den enkelte nemnd faktisk kan påvirke, er det først og fremst kapasitet og kompetanse som synes viktig. Dette gjelder i særlig grad administrasjonen, som er helt sentral i forhold til å få sakene berammet.

Evalueringen har i tillegg avdekket variasjoner i ulike arbeidsprosesser, blant annet når det kommer til beramning og forkontroll, saksforberedelsen og bruk av saksforberedende møter. Når det gjelder saksforberedende møter, kan disse bidra til at man i større grad klarer å identifisere hvilke saker som potensielt vil komme til å falle bort. I tillegg vil en vektlegging av saksforberedende møter i større grad bidra til å avdekke saker som kan gjøres forenklet. Dette gjør at noen nemnder i større grad enn andre evner å «fylle hullene» som trukne saker fører til, samt har en større andel forenklete saker som er identifisert tidlig i prosessen.

I evalueringen er bl.a. følgende faktorer identifisert som potensielt viktige for å realisere et forbedringspotensial:

- Riktig og stor nok bemanning (grunnforutsetning)
- Unngå oppbygging av restanser
- Gode og klare administrative rutiner og prosesser
- Fleksibilitet mellom nemndslederne og administrasjonen
- Kompetansedeling og godt samarbeid mellom nemndslederne

I intervjuene med fylkesnemndslederne finner vi at det fremheves at en liten fylkesnemnd kan være mer effektiv enn en større fylkesnemnd. Altså såkalte smådriftsfordeler. En grunn til dette kan være godt utført samarbeid mellom de ansatte, slik at en får utnyttet huller og ressursene optimalt. Samtidig ser vi at en liten fylkesnemnd er sårbar for sykefravær og store svingninger i saksinngang.

Utover dette, har evalueringen avdekket at det, naturlig nok, er visse interne kulturforskjeller i de 12

nemndene. Dette henger sannsynligvis nært sammen med fokus og typen intern styring som preger den enkelte nemnd. Slike faktorer er imidlertid vanskelig å gå nærmere inn på i en evalueringsrapport som denne.

Effektivitetsanalysene viser imidlertid at det virker lite sannsynlig at forskjellene i produktivitet for nemndene skyldes tilfeldighet. Forskjellene skyldes trolig systematiske forskjeller i arbeidsmåter, rekruttering eller andre resultater av ledelse.

1.5 Rettssikkerhet

I denne evalueringen har vi lagt til grunn rettssikkerhet forstått som *rettsriktige avgjørelser*.

Regler om *prosessuelle og institusjonelle forhold* som skal sikre slike rettsriktige avgjørelser, kalles rettssikkerhetsgarantier.²

Fylkesnemndenes mål er å sikre tilstrekkelig rettssikkerhet ved utøvelse av tvangsmyndighet. Rettssikkerheten er meget tungtveiende i saker for fylkesnemndene. I denne sammenheng betyr rettssikkerhet *betryggende saksbehandling og rett vedtak innen rett tid*. Det følger av kravet til rettsriktige avgjørelser også et krav om likhet. Like saker skal behandles likt og få samme utfall.

Når det gjelder de grunnleggende prosessuelle rettssikkerhetsprinsippene (sivilprosessens prinsipper), finner vi at saksbehandlingsreglene fungerer godt og er egnet til å sikre rettsriktige resultater. Fylkesnemnda oppfylder de grunnleggende prosessuelle rettssikkerhetskravene (sivilprosessens krav).

Et hovedfunn er at det synes å være betydelig *variasjon* mellom fylkesnemndene. Det er i praksis relativt store ulikheter i arbeidsmåter, saksbehandlingstid og andel saker til rettslig prøving mellom de ulike fylkesnemndene. Evalueringens resultater viser eksempelvis betydelige forskjeller i tidsbruk brukt i forhandlingsmøte og saksbehandlingstid for saker med forhandlingsmøte.

Vi ser videre at det er utfordringer med hvordan ordningen med barnet talsperson fungerer og det er også noen utfordringer med fagkyndige-ordningen.

Vi ser også at mens fylkesnemndsledere, fagkyndige, alminnelig medlemmer og til dels advokater i stor grad opplever fylkesnemnda saksbehandling som betryggende og tillitsskapende, er foreldres og barns opplevelse noe annerledes.

Sammensetning i fylkesnemnda

Hovedinntrykket er at sammensetningen med en fylkesnemndleder (som er jurist)³, en fagkyndig og et alminnelig medlem blir vurdert å fungere meget godt.

Flere av aktørene ønsker at flere saker burde gjennomføres med utvidet nemnd. Det er utfordrende å vurdere hva som er riktig nivå i antall saker med utvidet nemndsbehandling. Det må være en faglig vurdering i hver konkrete sak.

Oxford Research mener imidlertid at det er verd å merke seg at flere forskjellige aktører, tilknyttet ulike fylkesnemnder, fremhever at det kan være behov for å bruke utvidet fylkesnemnd i noen flere saker. Her må det også tas hensyn til at noen fylkesnemnder opplever tilgangen til fagkyndige som en begrensning.

Saksforberedelse

Hovedinntrykket er at omfanget av bruken av saksforberedende møter har økt. Det er imidlertid ikke registrert eksakte tall. Samtidig finner vi at fylkesnemndene rapporterer om betydelig variasjon mellom nemndene og ulike nemndsledere.

Etter Oxford Researchs syn tyder resultatene på at det ligger et forbedringspotensial i økt bruk av saksforberedende møter. Dette potensialet synes ikke å være fullt utnyttet. Slik sett synes ikke målet om mer bruk av saksforberedende møter å være fullt ut oppnådd.

Forhandlingsmøtene

I gjennomsnitt for alle nemndene har ikke møtetiden endret seg vesentlig fra 2011 til 2014. Gjennomsnittet var 8,7 timer i 2011 og 9,1 timer i 2014. Gjennomsnittet har altså økt noe i perioden 2011-2014.

Samlet sett er det ikke grunnlag for å si at målene med endringene i 2008 om kortere varighet fullt ut er oppnådd når det gjelder varigheten av forhandlingsmøtene. Samtidig er dette gjennomsnittstall og det er ikke mulig å definere hva som er «riktig» varighet. Gjennomsnittstall sier i seg selv lite om tidsbruken i

² Kjønsstad, Asbjørn og Syse, Aslak (red)(2012): Velferdsrett I: grunnleggende rettigheter, rettssikkerhet og tvang. Gyldendal. Se også Hov, Jo (2010): Rettergang I, Oslo.

³ Fylkesnemndsledere skal ifølge barnevernloven § 7-2, 1.ledd være «ledere som fyller kravene til dommere». Fylkesnemndslederne har faste stillinger og er jurister med kvalifikasjoner tilsvarende som dommere.

forhandlingsmøtene er tilpasset de reelle behov i saken.

Det som i alle fall fremstår som en utfordring er den betydelige variasjonen mellom fylkesnemndene.

Mer enhetlig saksbehandling?

Ledelsen og styringen av fylkesnemndene synes å være styrket de senere årene.

Analyser av statistikken tyder imidlertid på betydelige forskjeller mellom fylkesnemndene, både når det gjelder effektivitet og produktivitet. På flere av indikatorene er forskjellen ikke vesentlig mindre enn tidligere, bl.a. variasjoner i produktivitet og variasjoner i varighet i forhandlingsmøtene. Det er også store individuelle variasjoner i produktivitet.

Aktiv saksstyring

Hovedinntrykket er at fylkesnemndslederne ivaretar prosessledelse og aktiv saksstyring på en god måte. Fylkesnemndsledere rapporterer i all hovedsak om at saksbehandlingsreglene er tydeliggjort med lovendringen fra 2008 og at det ikke er grunnlag for noen lovendringer i selve saksbehandlingsreglene. Dette er også hovedfunnet hvis vi ser på de fagkyndiges, alminnelig medlemmers og advokaters erfaringer og syn. Samtidig finner vi en god del advokater og fagkyndige som etterlyser mer aktiv prosessledelse fra fylkesnemndsledere.

Oxford Research finner at det er behov for tilgang til *mer informasjon* før forhandlingsmøtene for fagkyndig og alminnelig medlemmer. Særlig de de fagkyndige mener de kunne fått mer skriftlig materialet på forhånd.

Forenklet behandling

Vi finner at *andelen* saker i forenklet prosedyre har holdt seg relativt stabilt (målt av alle prosedyrer). I 2007 var det 12 % av sakene som ble behandlet forenklet, mens det i 2013 var 13 %.

Vi ser at det samlet sett har vært en økende andel saker som behandles i forenklet prosedyre, sammenliknet med andel saker som behandles med *forhandlingsmøte*. Men det har også vært noe *varierende andeler* de enkelte år. Endringene er så pass små at vi ikke kan utelukke at de skyldes sakssammensetting og tilfeldigheter, mer enn systematiske endringer i arbeidsmåte og faglige vurderinger med flere saker i forenklet prosedyre.

Vi finner at det er betydelige variasjoner mellom fylkesnemndene i andelen saker som behandles i forenklet prosedyre. Mens 38 prosent av sakene i Agder ble behandlet forenklet, var tilsvarende tall for Telemark 23 prosent. Gjennomsnittet for alle nemndene var 27 prosent. Dette innebærer til dels *meget betydelige* variasjoner. Andel saker i Agder er 41 % over gjennomsnittet på 27 %. Tallene indikerer at det *kan* være systematiske forskjeller mellom fylkesnemndene og fylkesnemndsledere når det gjelder vurderinger av saker til forenklet prosedyre. De forholdsvis store variasjonen kan tyde på at forklaringen bl.a. er ulikheter i vurderingene av terskel for forenklet behandling.

Det har betydelig betydning for ressursbruken om sakene behandles i forenklet prosedyre eller med forhandlingsmøte. Vi har ikke data som kan gi eksakte beregninger på betydningen av ressursbruk for saker med forenklet behandling.

Vi har vist hvordan vi har estimert forskjeller i ressursbruk for fylkesnemndene når det gjelder saker som gjennomføres i forenklet behandling og saker med forhandlingsmøte. Estimeringen viser at 1 sak med forhandlingsmøte tilsvarer:

- 31,1 akuttsaker
- 4,0 klagesaker
- 3,3 saker med forenklet behandling

Barns rettssikkerhet

Det er først viktig å si at fylkesnemnda ivaretar høy grad av *prosessuell rettssikkerhet* og har en faglig sammensetning som i stor grad sikrer relevant fagkompetanse.

I evalueringen har vi særlig identifisert tre utfordringer når det gjelder barnets beste og barns rettssikkerhet:

- det er en økende andel saker som bringes inn til domstolene
- utfordringer med ordningen med barnets talsperson
- barna opplever fylkesnemnda som en stor påkjenning.

Fagkyndigerollen

De fagkyndige utgjør en kompetansemessig styrke i fylkesnemndene. Aktører som er intervjuet i forbindelse med evalueringen påpeker viktigheten og nødvendigheten av de fagkyndige.

Hovedutfordringen er at det i noen fylkesnemnder er noe for få fagkyndige (psykologer) som *i praksis* er tilgjengelig. Fylkesnemndene etterspør i praksis som den store hovedregel psykologer. Med dette menes det ikke at høy kompetanse er lik psykologer. Oxford Research finner likevel at det er et faktum at fylkesnemndene i stor grad etterspør psykologer. Fylkesnemndene mener at sakenes karakter meget ofte krever psykologkompetanse. Fylkesnemndene har ikke kommet med innspill til ytterligere kompetansekrav for de fagkyndige. Vi finner med andre ord at kompetansekravene oppleves som relevante og dekkende.

Evalueringen har videre avdekket at noen aktører som er involvert i nemndas arbeid, opplever at det er overforbruk av enkelte fagkyndige (psykologer), og at dette er utfordrende for rettsikkerheten. Vi finner også at noen informanter at enkelte nemndledere har en preferanse i forhold til hvilken fagkyndig de ønsker å ha med i nemnda. Og for det tredje er det i noen nemnder ytret bekymring om at enkelte fagkyndige har gjort det til et levebrød å ta saker i Fylkesnemnda.

Rettslig overprøving

Andelen av saker som bringes inn til domstolene har økt jevnt. Data for overprøvinger viser at

- Over 60 prosent av vedtakene (sakene) fra fylkesnemndene bringes inn til domstolene (akuttsaker er unntatt; for disse er det fylkesnemnda som er første ankeinstans)
- Andelen av vedtakene som bringes inn til domstolene er stigende
- Bare om lag 40 prosent av vedtakene som bringes inn til domstolene kommer til doms, og denne andelen er synkende.

Vel 70 prosent av de av nemndenes krav som realt behandles stadfestes av retten. Denne andelen har ligget ganske stabilt de senere årene

Det er betydelige forskjeller mellom nemndene når det gjelder andel av vedtakene som bringes inn til domstolene og andel av kravene som opprettholdes.

Stor variasjon i andelen stadfestelser mellom ulike krav

Vedtak om omsorgsovertagelse eller plassering av barn stadfestet langt oftere av retten enn vedtak om samvær for foreldre eller andre. Nesten 90 prosent av kravene om plassering i fosterhjem stadfestes, mens tilsvarende andel for om samvær har ligget rundt 50 prosent. Når det gjelder omsorgsovertakelse etter barnevernloven § 4-12, stadfestes mer enn 80 % av kravene. Andelen av krav om omsorgsovertakelse etter § 4-12 som stadfestes har variert mellom ca. 80-90 % i perioden 2006-2013.

Andel stadfestelser av samvær med foreldre viser en ganske klar, men ikke særlig sterk, fallende tendens. For de andre bestemmelsene er det ingen klar tidsutvikling.

Vi finner en klar tendens til at andelen stadfestelser er positivt korrelert med andelen av vedtakene som bringes inn til domstolene. Dette betyr at rent statistisk er det slik at dess større andel av vedtakene som bringes inn til domstolene, dess høyere er andelen stadfestelser av kravene. Dette mener vi er et viktig funn.

Vi vet ikke hva som ligger bak våre funn. Både de endringene man ser over tid og de forskjeller man ser mellom ulike nemnder kan tilskrives utvikling i eller forskjeller mellom nemndene, de lokale domstolene eller de advokatene som dominerer dette saksfeltet i de ulike områdene.

Barnets talsperson

Vi finner at ordningen med barnets talsperson trolig er hensiktsmessig, men bør justeres og forbedres på noen punkter.

De identifiserte utfordringene i ordningen med barnets talsperson kan medføre at barnets mulighet for reelt å bli hørt, blir mindre. Derfor er det viktig å forsøke å finne tiltak som kan forbedre ordningen.

Tillit

Den overordnede tilliten til fylkesnemnda er svært høy blant fagkyndige og alminnelig medlemmer. Advokatene har i noe mindre grad enn fagkyndige og alminnelig medlemmer, tillit til fylkesnemnda og fylkesnemndas avgjørelser.

Den generelle tendensen er at tilliten til de ulike *aktørene* i fylkesnemnda er høy. Særlig er tilliten til fylkesnemndsleder høy. Her oppgir over 90 % av alminnelig medlemmer og fagkyndige at de har stor grad av

tillit. Lavest er tilliten til advokatene, og særlig privat parts advokat. Jevnt over er advokatene mer kritiske til de ulike aktørene i fylkesnemnda. Særlig lav tillit har advokatene til alminnelig medlemmer.

Foreldres tillit til fylkesnemnda og aktørene varierer. I de tilfellene hvor foreldrene er misfornøyd med vedtaket i fylkesnemnda, påvirker det synet på fylkesnemnda og grad av tillit til de forskjellige aktørene. I de fleste intervjuene resulterer det å være misfornøyd med vedtak i mindre tillit, liten grad av tilfredshet og et ønske om at slike saker tillegges en annen instans.

Hovedinntrykket etter intervjuene med barn og ungdom som selv har hatt saker i fylkesnemnda, er at saken i fylkesnemnda i stor grad oppleves som en påkjenning. Graden av tillit til aktørene varierer.

Fylkesnemnda og minoriteter

Saker for fylkesnemnda der en eller flere av partene har minoritetsbakgrunn, medfører ofte noe lengre forhandlingsmøter og følgelig økt ressursbruk. Grunnen er at bruken av tolk er tidkrevende i en prosess som er muntlig og umiddelbar. Særlige rettssikkerhetsutfordringer i selve fylkesnemndbehandlingen i saker der en eller flere av partene har minoritetsbakgrunn handler i stor grad om god tolkekompetanse. God tilgang på høy grad av tolkekompetanse er en generell utfordring som ikke er spesiell for fylkesnemnda. Saker med bruk av tolk, kan imidlertid føre til at forklaringer og vitneførsel blir noe mer oppstykket. Fylkesnemnda er også avhengig av å stole på at det er gitt en korrekt tolkning.

Utfra funnene om barnets talsperson, mener Oxford Research at det er viktig å være bevisst på *særskilte utfordringer* med å høre barn med minoritetsbakgrunn. Vi finner at det er behov for bedre opplæring for barnets talsperson. Dette inkluderer også kompetanse om hvordan høre og samtale med barn med minoritetsbakgrunn. Fylkesnemndledere og fagkyndige burde også relativt jevnlig oppdatere sin kunnskap om særlige minoritetsutfordringer som kan være relevante ved saker for fylkesnemndene.

1.6 Anbefalinger

1.6.1 Organisering for effektivitet

Evalueringen konkluderer med at opprettelsen av Sentralenheten var hensiktsmessig. Gitt evalueringens funn er det evaluators anbefaling, at denne **enheten styrkes**, og at det samtidig settes større fokus på ressursutnyttelse på tvers og mer direkte målstyring i den enkelte nemnd. Det bør i det videre fokuseres på hvilken **rolle** enheten skal fylle, noe som også vil bidra til å tydeliggjøre funksjonen og oppgavene som enheten skal løse.

Videre understreker evalueringen betydningen av en **fleksibel organisasjon**. Evaluators oppfatning er at sakshjelpen kan være et virkemiddel for å skape dette. En forutsetning for dette bør imidlertid være at **sakshjelpen** i større grad blir strukturert på en måte som gjør at den kan brukes mer planmessig. Det vil si at nemndene i større grad kan planlegge med bistand via sakshjelpen, og at dette kan skje over noe tid. For eksempel at en nemnd kan melde inn at de i løpet av de neste fire månedene har behov for bistand til et visst antall saker. En mulig måte å få dette til, er å etablere en mer permanent bemanning av sakshjelpen. I tillegg bør koordineringen og styringen av denne legges til Sentralenheten.

Kombinert med dette, bør man i større grad frigjøre seg fra **nemndsgrensene** enn hva som er tilfelle i dag. Det å flytte kommuner over til andre nemnder blir benyttet som virkemiddel i dag, med til dels god erfaring. I fremtiden bør man vurdere om mer fleksible nemndgrenser i større grad kan benyttes som en mulighet til å utnytte ressurser optimalt på tvers av nemndene.

Det er per i dag en rekke ulikheter knyttet til hvordan nemndene organiserer og gjennomfører arbeidsprosesser internt. Å implementere og i praksis etterleve **arbeidsprosedyrer** eller **rutinebeskrivelser** som i større grad legger føringer på de konkrete elementene i arbeidsprosessen, fremstår som fornuftig. Deler av arbeidsprosessen, slik som forkontroll, beramning, eierskap i administrasjonen og skriving av vedtak, er også faktorer og elementer det faktisk er mulig å gjøre noe med.

Dette krever imidlertid et sterkere internt styringsfokus og oppfølging av praksis. Den interne **ledelsesfunksjonen** i nemndene bør styrkes ytterligere. Her har Sentralenheten allerede lagt ned et godt stykke arbeid. Men grunnet ulikhetene internt i nemndene som går på mer kulturelle faktorer, i tillegg til mer

åpenbare organisatoriske forhold som oppgaveløsning og –håndtering, trengs en bevisstgjøring på hvilke kvalifikasjoner den interne ledelsesfunksjonen bør besitte.

Videre er det avdekket et forbedringspotensial, både på tvers av nemndene og internt i de enkelte nemndene som går på **samarbeid, kompetanse- og erfaringsdeling**. Ledelsen bør legge til rette for dette i større grad. Det er til dels store variasjoner mellom nemndene, og i den grad årsakene til dette er identifisert, er det åpenbart at nemndene kan og bør lære av hverandre. Vi vil i denne sammenheng fremheve rapporten «Helheten» (2011). Denne identifiserer en rekke forbedringstiltak som nok i stor grad ville bidratt til forbedringer i selve driften i nemndene. Evaluator anbefaler at tiltakene i rapporten «Helheten» implementeres i enda større grad, enn hva som er tilfelle i nemndene per i dag.

1.6.2 Fagkyndigrollen

Tydeliggjøre rutiner for utvelgelse og transparens

Oxford Research mener at rutiner for oppnevningen av fagkyndige i sakene bør tydeliggjøres. De er behov for en større åpenhet og transparens rundt hvordan utvelgingen av fagkyndige faktisk skjer. Dette er etter Oxford Researchs vurdering meget viktig siden evalueringen har avdekket

Sikre oppdatert kompetanse

Fylkesnemndlederne er gjennomgående opptatt av at de fagkyndige innehar oppdatert kompetanse. Det stilles i flere intervjuer spørsmål ved om dagens lavere betaling medfører at en del yngre psykologer ikke tar saker.

Evalueringen tyder på at de fleste har tatt etter- og videreutdanning. Oxford Research anbefaler fokus på å sikre oppnevning av fagkyndige med oppdatert kompetanse. Krav om oppdatert kompetanse ligger allerede inne i kompetansekravene for oppnevning av fagkyndige.

Sikre reell tilgang på psykologer

Oxford Research vil på denne bakgrunn anbefale tiltak som sikrer en god tilgang til psykologer⁴.

⁴ Det er selvsagt interessant i denne sammenheng å merke seg oppfatningene om «overforbruk» av psykologer, samtidig som fylkesnemndlederne selv etterspør flere psykologer.

⁵ Intervju fagkyndige og nemndledere

⁶ Se om barns som vitner og pålitelighet bl.a. i Melinder, A. & Magnussen, S. (2003). Barn som vitner: En gjennomgang av nyere forskning. Tidsskrift for Norsk Psykologforening, 40, 204–217.. Gamst, K. T. & Langballe, Å. (2004). Barn som vitner: En empirisk og teoretisk studie av kommunikasjonen mellom avhører og barn i dommeravhør: Utvikling av en avhørsmetodisk tilnærming. Doktoravhandling. Institutt for spesialpedagogikk. Universitetet i Oslo.

Vi foreslår nedenfor endringer i den økonomiske godtgjørelsen som et virkemiddel. Vi tror imidlertid at også andre virkemidler trengs. Det kan være tiltak som hever den faglige statusen for fagkyndig i fylkesnemnda eller tiltak som.

Økonomiske godtgjørelse

Godtgjørelsen for de fagkyndige medlemmene av fylkesnemnda er på 750 kroner per time. Dette er en sats som ligger under godtgjørelsen i domstolssystemet (950 kroner timen). Dette kan medføre at flere fagkyndige ikke tar oppdrag for fylkesnemnda⁵

Oxford Research vil anbefale å likestille den økonomiske godtgjørelsen som mottas av fagkyndige i nemnda i dag, med godtgjørelsen fagkyndige mottar i domstolssystemet.

1.6.3 Barnets talsperson

Evaluator konkluderer med at det er behov for en ordning som representerer barnets stemme i fylkesnemnda, og at ordningen med barnets talsperson er en hensiktsmessig måte å fremme barnets stemme. Det er imidlertid behov for justeringer i ordningen på enkelte elementer.

Hvem bør være barnets talsperson?

Det første som må diskuteres er om talspersonen bør være en som ikke kjenner barnet, eller om det bør være en person som har en viss tilknytning til barnet fra før. Som en talsperson skriver i avsluttende fri tekstfelt i spørreundersøkelsen:

Vi bør ikke belaste barn og unge med disse samtalene med ukjente personer. Skal barnets stemme få betydning i nemndsbehandlingen må de som har disse samtaler med barnet kjenne barnet godt. Samtaler om så vanskelige forhold som hvor barnet skal bo, hvor mye samvær barnet ønsker med opprinnelige foreldre og om de må flytte, er et overtramp mot barna.

Imidlertid taler flere argumenter mot at barnets talsperson kjenner barnets godt. Lite, men korrekt informasjon om barnet er helt sentralt for å få pålitelige fortellinger fra barnet. Dersom man kjenner barnet, vet man gjerne altfor mye om barnet⁶.

Oxford Research anbefaler derfor at man fortsetter med en ordning der barnets talsperson ikke kjenner barnet og saken.

Det er nylig iverksatt interessant forsøkskurs ved en fylkesnemnd som sikter på å lære opp fylkesnemndslederne selv i å gjennomføre samtalen med barnet. Det kan også ha en betydelig verdi at fylkesnemndlederne kan prinsippene for samtaler med barn.

Informasjon til barnets talsperson

For det andre er det etter vår vurdering behov for avklaring om mengden av informasjon og dokumentasjon som talspersonen skal få i forkant av samtalen med barnet. Et flertall av talspersonene har behov for noe mer dokumentasjon og informasjon om saken i forkant av samtalen med barnet. Oxford Research mener at dette kan løses ved å øke dialogen mellom talsperson og fylkesnemnda slik at talspersonene kan være med på å påvirke hvor mye informasjon de skal få tilsendt. Her er det en viktig balansegang mellom å gi informasjon og samtidig unngå at talspersonene blir forutinntatt til samtalen med barnet. Samtidig er det vesentlig at den mest sentrale informasjonen er gitt talspersonen, slik at de er godt nok forberedt på forholdene rundt barnet. Forskningen viser at lite, men korrekt informasjon om barnet er helt sentralt for å få *pålitelige fortellinger* fra barnet⁷.

Behov for systematisk opplæring og kvalitetssikring

For det tredje må det gjøres forbedringer med skoleing og opplæring av talspersonene. Det er i dag ikke noen felles opplæringsplan for barnets talsperson.

Det synes noe tilfeldig hvordan talspersonene er blitt en del av ordningen. En vesentlig andel er blitt rekruttert gjennom anbefalinger. Det er ikke i seg selv problematisk, men sett i sammenheng med den begrensede opplæringen som talspersonene blir gitt, oppfatter evaluator at talspersonene i liten grad er kvalitetssikret av nemnda. Den mest vesentlige kvalitetssikringen vi kan identifisere er at talspersonene generelt besitter solid formell kompetanse innenfor pedagogikk og helse- og sosialfag.

Flere respondenter⁸ uttrykker at variasjonen mellom talspersonene får betydning for hvor mye deres innspill blir vektlagt i forhandlingsmøtet, rådslagningsmøtet og vedtaket. Dette er uheldig for rettssikkerheten for barnet og ivaretagelsen av barnets mening inn i saken. For å unngå den store variasjonen i kvalitet og

innhold på talspersonene er det etter vår vurdering behov for et mer systematisk opplegg knyttet til uttrekk og opplæring av talspersonene.

Videre er det behov for et tydeligere opplegg rundt samtalen med barnet. Det vil være forskjeller mellom samtale avhengig av sakens egenart og barnets alder og funksjonsevne. Men det er likevel flere forhold som bør avklares:

- Lengden på rapporten
- Hvor detaljert rapporten skal være
- Om spørsmålene som talspersonen stiller barnet skal gjengis i rapporten. Oxford Research mener at de bør skrives i rapporten.
- Om talspersonen, i forhandlingsmøte, skal gjengi spørsmålene de har stilt barnet i samtalen.

Et siste element når det gjelder skoleing av talspersonene handler om oppfølging og tilbakemelding. Godt over halvparten av talspersonene uttrykker behov for tilbakemeldinger på sitt arbeid, oppfølging og noen å snakke med. Det viktigste er å ha et opplegg der talspersonen er godt opplyst og forberedt på å takle informasjon om tøffe historier knyttet til vold, rus og misbruk.

Økonomisk godtgjørelse

Evaluators anbefaler videre at den økonomiske godtgjørelsen for talspersonene justeres opp. Dagens godtgjøring på kr. 200,- er for lav, og har vært på samme nivå siden midten av 1990-tallet. For lav økonomisk godtgjøring kan i verste fall medføre at talspersoner slutter i rollen, eller unngår å ta saker for nemnda. Det kan også få betydning for rekrutteringen til ordningen.

1.6.4 Organisering for kvalitet?

Hvordan kan en organisere for å øke kvaliteten?

Vurderingene her må ses i sammenheng med funnene i delen om organisering og effektivitet.

Strukturendringer kan ha betydning for kvaliteten. Det er rimelig å tenke seg at en sentralisering ville kunne minske forskjellene mellom fylkesnemndene

⁷ Se om barns som vitner og pålitelighet bl.a. i Melinder, A. & Magnussen, S. (2003). Barn som vitner: En gjennomgang av nyere forskning. Tidsskrift for Norsk Psykologforening, 40, 204–217. Gamst, K. T. & Langballe, Å. (2004). Barn som vitner: En em-

pirisk og teoretisk studie av kommunikasjonen mellom avhører og barn i dommeravhør: Utvikling av en avhørsmetodisk tilnærming. Doktoravhandling. Institutt for spesialpedagogikk, Universitetet i Oslo.

⁸ Dybdeintervjuer med både talspersoner, fagkyndige, alminnelige medlemmer og nemndledere.

når det gjelder praktiseringen av saksbehandlingsreglene. På den andre siden vil en sentralisering føre til at nærhetsprinsippet i mindre grad oppnås.

Faste advokater i barnevernssaker - for å øke rettssikkerheten til både foreldrene og barna?

I evalueringen har det fremkommet synspunkter på at kvaliteten og kompetansen hos de private advokatene varierer. Den varierende kvaliteten kan være en utfordring for foreldrenes rettssikkerhet og likebehandling av partene.

Vi mener en artikkel av Bragdø-Ellenes⁹ grundig drøfter en del av utfordringene og artikkelen kommer med fornuftige løsninger. Bragdø-Ellenes foreslår at det i større grad enn i dag sikres at det antas kvalifiserte faste advokater. Det bør videre stilles krav til relevant etterutdanning.

Bragdø-Ellenes argumenterer for at advokatene i så fall bedre vil kunne ivareta klientens interesse og bidra til sakens opplysning.

Vi anbefaler å vurdere en ordning med faste advokater i barnevernssaker.

Vurdere tiltak for å motvirke *insentiver* som kan bidra til at vedtak begjæres unødvendig inn til tingrettene

Vi finner som nevnt at det er slik at dess større andel av vedtakene som bringes inn til domstolene, dess høyere er andelen stadfestelser av kravene. Dette mener vi er et viktig funn. Én mulig forklaring på dette kan være advokatene i området har *ulik terskel* for å anke nemndenes vedtak.

Vi har kvalitative data, i form av intervjuer med nemndledere og kommuneadvokater, der det mer enn antydes at mange overprøvinger er unødvendige.

På bakgrunn av identifiserte utfordringer vil vi som nevnt anbefale å innføre en ordning med faste barnevernsadvokater, men også å nærmere utrede mulighetene for å begrense adgangen til rettslig overprøving, ved at det innføres en eller annen form for «siling» av vedtak som begjæres overprøvd av domstolene.

Det vil være viktig i en slik utredning å undersøke om det er juridisk mulig med en «siling» av saker og også utrede de mulige konsekvensene for *rettssikkerheten* av en slik mulig begrensning i prøvingsadgangen.

Som tidligere nevnt er rettssikkerhetshensynene svært tungtveiende. I forarbeidene til tvisteloven (bl. annet Ot.prp. nr. 51 2004-2005, pkt. 26.4) er det påpekt at lover som tillater administrative tvangsinngrep, stiller strenge krav til rettssikkerheten. Lovgiver har i tillegg ansett det nødvendig med en ytterligere rettssikkerhetsgaranti ved at domstolskontrollen av tvangsvedtak er undergitt en egen prosessform hvor domstolen har full overprøvesrett. Dette har kommet til uttrykk i tvistelovens kapittel 36. Norge er også internasjonalt forpliktet til at administrative tvangsvedtak kan overprøves av en domstol, jf. EMK art. 5 nr. 4 og SP art. 9 nr. 4. Det vil derfor trolig være i strid med grunnleggende rettssikkerhetsprinsipper og internasjonale forpliktelser dersom det ikke er adgang til rettslig overprøving av fylkesnemndenes vedtak. Spørsmålet er om det kan være juridisk adgang til en viss begrensning via en form for «silingsordning».

Økt bruk av utvidet fylkesnemnd?

Oxford Research mener det er verd å merke seg at flere forskjellige aktører tilknyttet ulike fylkesnemnder fremhever at det kan være behov for å bruke utvidet fylkesnemnd i noen flere saker. Her må det også tas hensyn til at noen fylkesnemnder opplever tilgangen til fagkyndige som en begrensning.

Økt kompetansedeling mellom fylkesnemndslederne?

Vi finner indikasjoner på forholdsvis begrenset kompetansedeling mellom fylkesnemndslederne.

For å styrke likere praktisering av saksbehandlingsreglene og økt kompetanse, mener Oxford Research at det bør stimuleres til mer erfaringslæring mellom fylkesnemndslederne.

1.6.5 Saksbehandlingsfrister og rettssikkerhet

Det er i dag ikke er noen absolutte krav til saksbehandlingstid ved fylkesnemndas behandling av «ordinære tvangssaker». Barnevernloven § 7-14 har en anbefaling om at fylkesnemnda skal avholde forhandlingsmøte i disse sakene «snarest». Hvis mulig skal det avholdes forhandlingsmøte innen fire uker etter at fylkesnemnda mottok saken. Anbefalingene ble i sin tid gitt fordi det er viktig med en rask avklaring av barnets fremtidige omsorgssituasjon. Med «ordinære tvangssaker» mener vi saker om omsorgsovertagelse

⁹ Bragdø-Ellenes, S. C. (2013). Faste advokater i barnevernssaker? I Ketscher, K., Lilleholt, K., Smith, E. & Syse, A (Red.), Velferd og rettferd : Festskrift til Asbjørn Kjønstad 70 år, s. 95-107, Gyldendal Juridisk.

(§4-12), atferd (§4-24), samvær (4-19) og saker om oppheving av vedtak om omsorgsovertagelse (§4-21) som avgjøres etter et forhandlingsmøte.

Endre saksbehandlingsfristen for saker med forhandlingsmøte: 6-ukers eller 7-ukers frist

Oxford Research vurderer dagens frist til å være for kort og ikke realistisk å etterleve i flertallet av sakene. Vi vil anbefale en frist på 6 eller 7 uker. En skal-frist må være realistisk utfra de aktiviteter som normalt må gjøres. Avveiningene her er hurtighet versus grundighet. Raskere vedtak gir i utgangspunktet større risiko for feil. Med mulighetene for midlertidig plassering sikres barna mot de mest skadelige situasjonene. Dagens faktiske saksbehandlingstider er likevel flere

steder for lange. Det finnes eksempler på svært lange saksbehandlingstider i enkeltstående tilfeller.

Endringsforslagene oppsummert

I tabellen nedenfor har vi satt opp dagens saksbehandlingsfrister og to forslag til endringer, modell 1 og modell 2. Det eneste som skiller modell 1 og 2 er lengden på saksbehandlingsfristene. Ellers innebærer begge endringsforslagene at det innføres skal-regler og absolutte saksbehandlingsfrister. Endringsforslagene innebærer også snever unntaksregel hvor det er praktisk umulig for fylkesnemnda å få saken forsvarlig opplyst innen saksbehandlingsfristen.

Tabell 1: Modeller for saksbehandlingsfristene

Modell	Bør-regler eller skal-regler	Tidsramme	Unntak
Dagens Saksbehandlingsfrister bvl § 7-14, 1.ledd	Skjønnsmessig og anbefalt: «Forhandlingsmøte skal holdes snarest, og hvis mulig innen fire uker etter at fylkesnemnda mottok saken.»	4 uker (anbefalt)	-
Modell 1 Ny bvl § 7-14, 1.ledd	Faste (skal-regel): «Forhandlingsmøte skal holdes innen seks uker etter at fylkesnemnda mottok saken.»	6 uker	Unntak – praktisk umulig
Modell 2 Ny bvl § 7-14, 1.ledd	Faste (skal-regel): «Forhandlingsmøte skal holdes innen syv uker etter at fylkesnemnda mottok saken.»	7 uker	Unntak – praktisk umulig
Dagens Saksbehandlingsfrister bvl § 7-14, 1.ledd	Skjønnsmessig og anbefalt: «Forhandlingsmøte skal holdes snarest, og hvis mulig innen fire uker etter at fylkesnemnda mottok saken.»	4 uker (anbefalt)	-

Kilde: Oxford Research AS

1.6.6 Foreldres forslag til endringer

Nøytralitet

Enkelte av de intervjuede foreldrene ønsker mer nøytralitet. Dette ønskes oppnådd ved at fylkesnemnda opptrår tilsvarende kritisk overfor begge parter, og ikke kun støtter seg til barnevernets innstilling, slik noen av foreldrene har opplevd.

I tillegg nevnte en av informantene at det bør fokuseres på objektivitet og uavhengighet blant de fagkyndige som sitter i fylkesnemnda. Det er for å unngå at

de samme personene er inne som både sakkyndig og fagkyndige i forskjellige saker i samme nemnd. Den samme personen opplever for nær tilknytning mellom de uavhengige aktørene.

Fylkesnemnda som meklingsinstans

Et par personer fremhever at fylkesnemnda burde vært innrettet som en *meklingsinstans*, hvor det blir mindre fokus på formaliteter og i stedet mer fokus på dialog og konstruktive løsninger. Dette synspunktet er bl.a. basert i en opplevelse av at de fleste saker likevel bringes inn for tingretten.

Bedre informasjon forut for behandlingen i fylkesnemnda

Noen av foreldrene etterlyser bedre informasjon *forut for behandlingen* i fylkesnemnda. Det etterlyses bedre og mer tilrettelagt informasjon fra fylkesnemnda om lovverk og saksbehandling i fylkesnemnda.

1.6.7 Barn og ungdom syn på fylkesnemnda

Flere saker burde vært avgjort utenfor fylkesnemnda

Barna som er intervjuet og har hatt saker i fylkesnemnda har opplevd sakene som en stor *påkjennning*. Derfor mener flere av barna at flere saker burde vært avgjort utenfor nemnda, i samarbeid med barnevernet. Ved å unngå at så mange saker avgjøres i fylkesnemnda, vil det føre til en mindre belastning på barnet.

Møterom hvor partene kan snakke sammen

Et endringsforslag er at barn og ungdom som møter i nemnda, burde kunne ha et møterom som er mer uformell enn salene i fylkesnemnda. Begrunnelsen er at barn og unge trenger et rom for dialog. Salene i fylkesnemnda og formalitetene, kan virke skremmende på barn og unge.

Det ønskes i stedet at slike saker avgjøres rundt et bord i samarbeid med barnevernet. Siden det oppleves som ubehagelig å være til stede i fylkesnemnda, etterlyses det en mulighet for å besøke nemnda i forkant slik at man vet hvor man skal sitte og hvor alle andre sitter.

Kommer barnets mening frem?

Noen av barna problematiserer om barnets talsperson er i stand til å få frem barnets virkelige mening.

Sikre barnet reell uavhengighet og sosialt press

Det nevnes også at dersom man velger å vitne selv, bør man kunne velge om man ønsker å vitne foran foreldre eller avgjøre antallet personer som skal være

til stede. Dette er basert i at man ofte må snakke om ting som er veldig ubehagelig for barnet å si høyt.

En av personene nevner også at det burde bli vanskeligere for foreldre å komme i kontakt med barnet i forkant av fylkesnemnda. Det er for å unngå at de forsøker å påvirke barnets mening.

Fremmedgjøring og «juridifisering»? Endre språkbruken slik at barna forstår.

De barna vi har snakket med opplever at det brukes mye fremmedord i fylkesnemnda, samt fra advokatens side. Det gjør det vanskelig å vite hva som blir sagt. Her etterlyses det en endring, slik at også de involverte barna *forstår* hva som foregår.

I den forbindelse vil Oxford Research påpeke arbeidet med «Klart språk» i staten¹⁰ og «Klart lovspråk»¹¹. Det har også blitt arbeidet med et eget prosjekt for «Klart språk i dommer»¹². I rett på sak 2013 nummer 2 redigjøres det for prosjektet:

«Klart språk i dommer» har som siktemål å bedre kvaliteten på avgjørelsen. Når en dom er utformet på en slik måte at folk forstår hvilke premisser en avgjørelse bygger på, er tanken at man lettere kan akseptere og forstå en avgjørelse hvor man ikke får medhold, og dermed spare domstolene for ankesaker, som igjen fører til besparelse i kostnader for det offentlige¹³.»

Det er svært viktig at foreldre og barna forstår den informasjon som blir gitt skriftlig og muntlig, før og under behandlingen av sak i fylkesnemnda. Det er også viktig at vedtakene fra fylkesnemnda blir utformet på en måte som gjør at foreldrene kan forstå dem. Forståelse av informasjonen eller i alle fall at informasjonen potensielt er så forståelig som mulig, er en viktig forutsetning for reell kontradiksjon for foreldre og barna. *Kontradiksjon* skal sikre partene innflytelse over resultatet gjennom tilgang til og rett til å svare på det motparten, eventuelt også prøvingsinstansen tilfører saken. Først og fremst skal kontradiksjon sikre at saken blir godt opplyst og kan avgjøres på et forsvarlig grunnlag (virkemiddel for å klarlegge faktum)¹⁴.

Det må til slutt nevnes at disse informantene sliter med å skille de ulike rettsinstansene fra hverandre (fylkesnemnda og tingrettene). Vårt inntrykk er at informantene i lys av det de opplever som manglende

¹⁰ <http://www.sprakradet.no/Klarsprak/>

¹¹ <http://www.difi.no/veiledning/klart-sprak-og-brukerretting/klart-lovsprak>

¹² <http://www.domstol.no/upload/DA/Internett/da.no/Publikasjoner/Rett%20p%C3%A5%20sak/RPS%202013.pdf>

¹³ Rett på Sak (2013 nummer 2, side 14).

¹⁴ NOU 2001: 32. Rett på sak. En god innledende oversikt av grunnleggende rettsikkerhetskrav gir også Bragdo-Ellenes (2014): Overprøving av forvaltningsvedtak i Norge, Sverige og Frankrike.

informasjon, eller at det brukes mange fremmedord, ikke er sikre på forskjellen mellom fylkesnemnd og tingrett

Kapittel 2. Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker

I dette kapitlet redegjør vi meget kort for sentrale kjennetegn ved fylkesnemndenes organisering, funksjon og kompetanse.

2.1 Fylkesnemnda

Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker ble etablert ved ikrafttredelsen av ny barnevernlov den 1. januar 1993. Med den nye barnevernloven ble avgjørelsesmyndigheten i en rekke saker flyttet fra kommunale nemnder til fylkesnemndene for sosiale saker. Det ble ved lovendringen opprettet 12 fylkesnemnder som hver dekker ett til to fylker.

Fylkesnemnda har som oppgave å fatte *tvangsvedtak* etter lov av 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester. Disse vedtakene dreier seg bl.a. om barneverntjenesten skal overta omsorgen for et barn, samværsspørsmål, fratakelse av foreldreansvar med eventuelt samtykke til adopsjon, og oppheving av omsorgsovertakelser. Videre fatter fylkesnemnda vedtak om tiltak for barn med atferdsvansker. Fylkesnemnda fatter videre vedtak om tvangsinnleggelse av rusmiddelavhengige eller gravide rusmiddelavhengige etter lov om helse og omsorgstjenester m.m. Fylkesnemnda for Oslo og Akershus fatter tvangsvedtak etter smittevernloven. I tillegg er fylkesnemndene klageorgan for enkelte vedtak om bruk av tvang eller makt overfor personer med psykisk utviklingshemming.

2.1.1 Domstolslignende forvaltningsorgan

Fylkesnemnda er et statlig organ som i faglige spørsmål har en *uavhengig stilling* i forhold til departement og fylkesmann. Fylkesnemndene er unntatt departementets instruksjonsmyndighet i faglige sa-

ker, og vedtak i fylkesnemndene kan bare overprøves av domstolene. Fylkesnemnda er et *domstollignende forvaltningsorgan*.

Den enkelte fylkesnemnd har et sekretariat og faste ansatte jurister som er fylkesnemndsledere. For øvrig består fylkesnemnda som vedtaksorgan av et utvalg av alminnelige medlemmer og et utvalg av fagkyndige.¹⁵

De *tunge rettsikkerhetshensynene* har begrunnet at arbeidsmåten i fylkesnemnda langt på vei er lik domstolenes, dvs. tingrettens behandling av sivile saker. Saksbehandlingsreglene i fylkesnemnda bygger i stor grad på tvistelovens regler. Partene i saker for fylkesnemnda er på den ene siden den kommunen som ønsker å sette inn et barneverntiltak eller et tiltak for rusmiddelavhengige, og på den andre siden den private part som forslaget direkte gjelder¹⁶.

2.1.2 Saklig kompetanse og oppgaver

Fylkesnemndene treffer primært vedtak etter barnevernloven, herunder avgjørelser om barneverntjenesten skal overta omsorgen for et barn, samværsspørsmål og fratakelse av foreldreansvar med eventuelt samtykke til adopsjon. Videre fatter fylkesnemnda vedtak om tiltak for barn med atferdsvansker. Fylkesnemnda treffer også vedtak om tvangsinnleggelse av rusmiddelavhengige samt gravide rusmiddelavhengige etter lov om kommunale helse og omsorgstjenester m.m. I tillegg er fylkesnemndene klageorgan for visse vedtak om bruk av tvang eller makt overfor personer med psykisk utviklingshemming, jf. helse- og omsorgstjenesteloven § 9-11.

¹⁵<http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/dep/tilknyttede-virksomheter/fylkesnemndene-for-sosiale-saker.html?id=418110>

¹⁶ •NOU 2005:9 Ressursbruk og rettsikkerhet i fylkesnemndene for sosiale saker.

Ot.prp. nr. 76 (2005-2006) Om lov om endringer i barnevernloven og sosialtjenesteloven mv. (saksbehandlingsregler for fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker mv.)

2.2 Fra kommunale nemnder til fylkesnemnder

Kommunenes behandling av tvangstiltak etter den tidligere barnevernloven var gjenstand for omfattende kritikk. Kritikken var relatert til at barnevernet fikk en dobbeltrolle gjennom både å være hjelpeorgan og samtidig avgjøre tvangssaker. Videre ble det fremhevet at klient- og pasientutvalgene hadde tatt standpunkt før saken kom opp som tvangssak med tilkalt dommer¹⁷.

Det ble også anført som uheldig at medlemmene, særlig i de mindre kommunene, ofte hadde kjennskap til saken og familien utover det som ble lagt frem for klient- og pasientutvalget. Utvalgene ble også kritisert for mangelfull saksbehandling og mangel på faglig innsikt til å avgjøre saker om omsorgsovertakelse¹⁸.

Konklusjonen ble at avgjørelsesmyndigheten i tvangssaker ikke lenger skulle ligge på kommunalt nivå, men legges til den domstollignende og uavhengige fylkesnemnda for sosiale saker, som var hjemlet i den nye sosialtjenesteloven. Intensjonen var å styrke rettsikkerheten for barn og foreldre ved å etablere et avgjørelsesorgan som var uavhengig og frittstående. I fylkesnemndene skulle sakene behandles og avgjørelsene tas etter de grunnregler for god saksbehandling som gjelder for domstolene, og juridisk og faglig innsikt skulle kombineres med lekmannsskjønn. Et ytterligere viktig ledd i begrunnelsen for fylkesnemndordningen var hensynet til en rask saksbehandling¹⁹.

2.2.1 Fylkesnemndsutvalget (NOU 2005:9)

Fylkesnemndsutvalget ble oppnevnt 18. juni 2004. Forskningsresultater og evalueringer frem til 2004 hadde på den ene siden vist at fylkesnemnds-systemet ivaretok rettsikkerheten på en god måte. På den andre siden la ordningen beslag på store personressurser, samtidig som partene kunne bli tyngt med lang saksbehandlingstid på grunn av tidkrevende rutiner.

Det ble i tilknytning til dette reist spørsmål om forenklinger i fylkesnemnds-systemet, herunder om delvis skriftlig saksbehandling, endringer i ordningen

med to sakkyndige medlemmer i alle forhandlingsmøter og spørsmålet om hvor ofte en privat part skal kunne reise ny sak for fylkesnemnd/domstol.

Utvalget skulle på denne bakgrunn foreta en enhetlig og samlet vurdering av fylkesnemndenes saksbehandling og rutiner i et ressursperspektiv der hensynet til berørte parter rettsikkerhet blir ivaretatt. Utredningen hadde to formål:

- Utvalget skulle utrede og komme med forslag til effektivitetsfremmende og kostnadsbesparende forenklinger i fylkesnemnds-systemet, herunder forslag til lovendringer.
- Utvalget skulle utrede og ta stilling til hvilke saksbehandlingsregler som skulle gjelde for fylkesnemnda og komme med et helhetlig forslag til regler for å sikre en mer enhetlig saksbehandling på landsbasis.

Fylkesnemndsutvalget konkluderte med at reguleringen av fylkesnemndene etter dagjeldende lovgivning var *fragmentarisk og spredt*. Sosialtjenesteloven fremstod som hovedloven, og reglene om fylkesnemnda i denne gjaldt i all hovedsak tilsvarende for saker etter barnevernloven. Sosialtjenesteloven henviste til tvistemålslovens regler om vitner, plikt til fremleggelse av dokumentbevis og om begrunnelse av dommer, og til domstollovens regler om inhabilitet. Videre gjaldt forvaltningsloven tilsvarende for fylkesnemndene så langt ikke annet var bestemt. En del prosessuelle spørsmål manglet lovregulering, og man måtte i praksis basere seg på analogislutninger fra tvistemålsloven og domstolloven.

Fylkesnemndsutvalget fant gjeldende reguleringsform uheldig og lite brukervennlig og foreslo derfor en *egen lov om fylkesnemndene*, hvor alle spørsmål knyttet til saksbehandlingen i nemnda skulle reguleres. Departementet foreslo imidlertid at saksbehandlingsreglene skulle inntas i barnevernloven kapittel 7 og Stortinget tiltrådte departementets forslag.

Barnevernloven kapittel 7 trådte i kraft 1. januar 2008 med bestemmelser blant annet om fylkesnemndas sammensetning (§ 7-2), hovedprinsippene for saksbehandlingen i nemnda (§ 7-3), saksforberedelsen (§ 7-12) og regler om forhandlingsmøtene, bevis og vedtakenes krav til begrunnelse (§§ 7-15 til 7-19).

¹⁷ NOU 2005:9 s. 20

¹⁸ NOU 1985:18 s. 27 og s. 291-293 og Ot.prp. nr. 44 (1991-1992) s. 88

¹⁹ NOU 2005:9 s. 20

2.2.2 Selvstendig forvaltningsorgan i 2011

I 2011 ble fylkesnemndene etablert som et selvstendig forvaltningsorgan, og det ble opprettet en sentral administrasjon for fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker (Sentralenheten for fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker).

Målet med å opprette et eget forvaltningsorgan for fylkesnemndene var å styrke den administrative styringen av nemndene. Dette skulle blant annet legge til rette for bedret ressursutnyttelse på tvers av nemndene, kompetanseheving og videreutvikling av saksbehandlingen.

2.2.3 Departementets målsetninger i 2014 for fylkesnemndene

Fylkesnemndene har de siste årene hatt en kraftig vekst i innkomne saker til behandling. Det følger av departementets tildelingsbrev for 2014 at Sentralenheten skal bidra til at fylkesnemndene reduserer restanser og saksbehandlingstid. I følge tildelingsbrevet er forskjellene i saksbehandlingstiden mellom de ulike nemndene fortsatt stor, og Sentralenheten skal derfor ha særlig oppmerksomhet rettet mot nemnder med lang saksbehandlingstid.

Sentralenheten skal bidra til bedre effektivitet i saksbehandling gjennom investering i nytt saksbehandlingssystem. Saksbehandlingssystemet skal bidra til bedre effektivitet i saksbehandlingen. I tillegg til å erstatte et utrangert saksbehandlingssystem, skal det nye systemet også gi bedre oversikt over ledig kapasitet og bedre utnyttelse av ledig kapasitet både innad i og på tvers av nemndene.

Med dette som utgangspunkt gir departementet følgende prioriterte oppgaver for fylkesnemndene i 2014:

- Redusere beramningstiden gjennom å videreutvikle de administrative verktøyene og prosessene som gir bedre fordeling av ressurser og økt produktivitet per nemndsleder
- Opprettholde høy kvalitet i saksbehandlingen

- Utvikle og implementere nytt saksbehandlingssystem

Videre krever departementet at alle saker skal være behandlet innenfor lovens frister, minimum 25–30 gjennomførte forhandlingsmøtesaker per nemndsleder i 100 prosent stilling per år og en betydelig redusert beramningstid sammenlignet med tilsvarende tertial i 2013.

2.3 Kritikk av fylkesnemndene

Det følger av barnevernloven § 7-14 første ledd at forhandlingsmøte skal avholdes snarest, og hvis mulig innen fire uker etter at fylkesnemnda mottok saken. Riksrevisjonen har gjentatte ganger vært kritisk til at fylkesnemndene i nærmere 90 prosent av sakene har en behandlingstid som overstiger barnevernlovens mål om fire uker²⁰.

I en artikkel i Advokatbladet (2011 nr 2) er enkelte advokater som fører saker i fylkesnemndene intervjuet. Vi vet ikke hvor mange som er intervjuet. Artikkelen viser at blant de intervjuete advokater som fører saker i fylkesnemndene er det blandede erfaringer fra person til person og fra nemnd til nemnd, men de intervjuete advokatene ønsker seg generelt nemndsledere som er bedre forberedt og mer aktive²¹. I tillegg til mer aktiv prosessledelse i selve forhandlingsmøtene etterlyser de intervjuete advokatene bruk av telefonmøte med sakens aktører på et tidligere stadium i saksforberedelsen, for bedre å klargjøre de problemstillingene som skal opp, noe som kan bidra til å "spisse" bevisførselen og dermed redusere tidsforbruket i nemndsmøtet.

Andre intervjuete advokater mener saksbehandlingen som sådan er tilfredsstillende, men opplever at fylkesnemnda er barnevernets forlengede arm. En advokat forteller at det som blir fremlagt fra den private parts side, ikke blir tillagt veldig stor vekt hvis barnevernet har en annen oppfatning. Advokaten konkluderer derfor med at det er uheldig med en særdomstol i barnevernssaker, fordi den ubevisst kan identifisere seg med barnevernet²².

²⁰ Pressemelding på Regjeringens nettsider 05.02.14 – <http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/aktuelt/nyheter/2014/evaluerer-fylkesnemndene.html?id=750424>

²¹ "11 timer per fylkesnemndsak – tre måneders ventetid". Advokatbladet nr. 2 2014

²² "11 timer per fylkesnemndsak – tre måneders ventetid". Advokatbladet nr. 2 2014

Kapittel 3. Om evalueringen

3.1 Bakgrunn og mål for evalueringen

Evalueringen er gjennomført på oppdrag fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. Hovedformålet med evalueringen har vært å fremskaffe kunnskap om hvordan fylkesnemndene fungerer i dag sett i forhold til intensjonene med nemndene.

Utgangspunktet for evalueringen er tre hovedspørsmål; Det første tar for seg effektivitet og ressursbruk, det andre omfatter organiseringen av nemndene mens det siste tar for seg rettssikkerheten.

3.1.1 Evalueringsspørsmål

Oxford Research har forstått oppdraget som en *helhetlig* evaluering av Fylkesnemndene, med utgangspunkt i nevnte tre hovedområder:

- Ressursbruk og effektivitet
- Organisering
- Rettssikkerhet

I evalueringen av ressursbruk i fylkesnemndene har fokus vært å gi en vurdering av hva som er et rimelig nivå i bemanningen i forhold til saksinnngang, hvordan nemndenes samlede ressurser kan utnyttes på best mulig måte, og hvordan en kan oppnå minst mulig forskjeller mellom nemndene.

Videre er organisasjonsform gjenstand for evaluering, både hensiktmessigheten med opprettelsen av Sentralenheten og hensiktmessigheten ved dagens nemndstruktur drøftes. To alternative organisasjonsmodeller er videre vurdert og kostnadsberegnet.

Evalueringen har videre et fokus på å belyse om fylkesnemnda ivaretar rettssikkerheten gjennom en betryggende, rask og tillitsskapende saksbehandling, jf. barnevernloven § 7-3. Herunder

hvordan aktørene vurderer kompetansen nemndene besitter i den enkelte sak.

I delen omhandlende rettssikkerhet er det altså flere hovedområder som er belyst; saksbehandlingsreglene for fylkesnemnda, ordningene med fagkyndige medlemmer og barnets talsperson, tillit til fylkesnemnda og den rettslige overprøvingen.

De tre hovedproblemstillingene sees i sammenheng der det er naturlig.

3.2 Evalueringsdesign

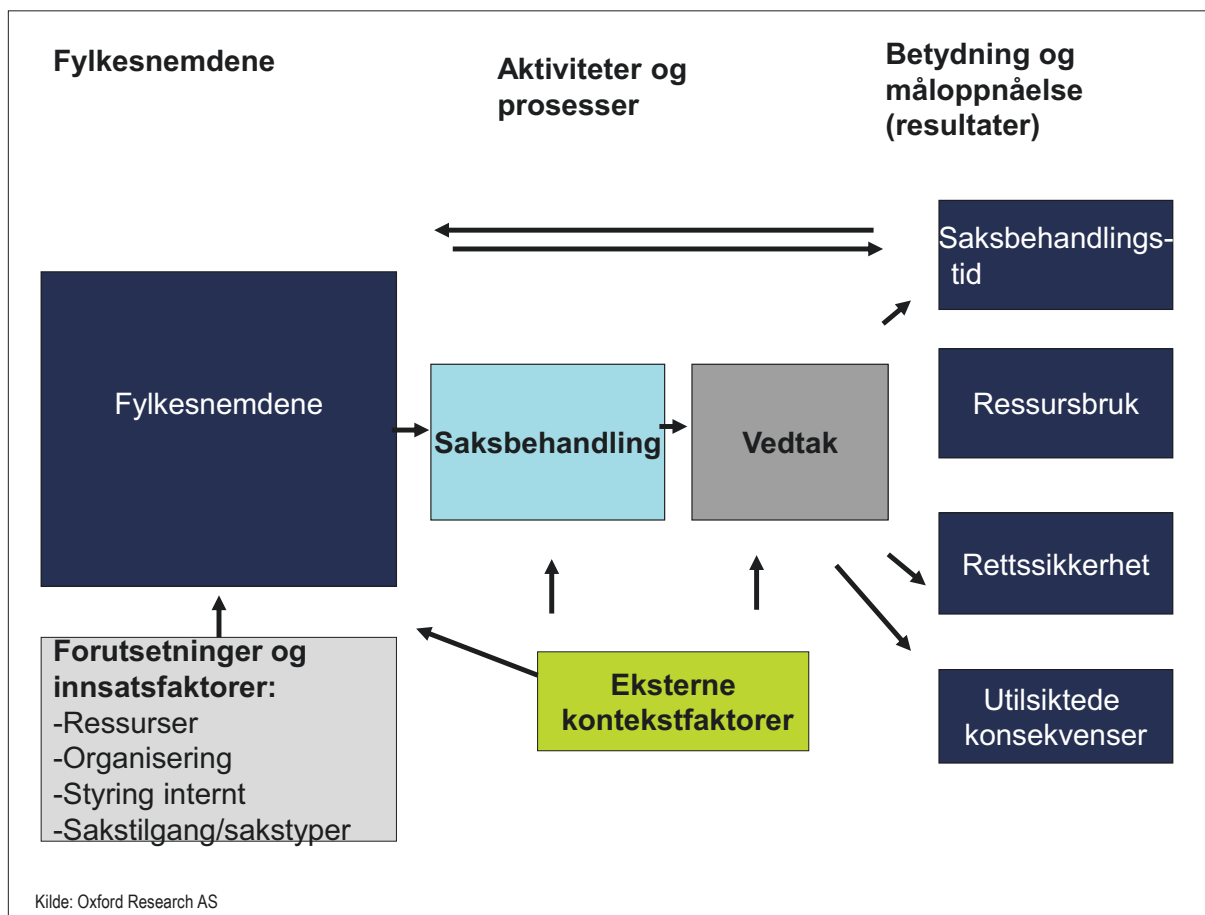
Evaluators utgangspunkt er et perspektiv og fokus på at hovedtemaene bør sees i sammenheng der det er naturlig og rimelig.

Det er relativt åpenbart at organisering og ressurser kan påvirke målene, bl.a. saksbehandlingstid og rettssikkerhet. Det er også rimelig at målene og reglene om betryggende saksbehandling og øvrige kvalitetskrav har betydelig innvirkning på organisering, ledelse og styring i de ulike fylkesnemndene.

Vi har forsøkt å illustrere noe av kompleksiteten og fenomenet som skal evalueres gjennom en sterkt forenklet figur. Figuren har dannet utgangspunkt for evalueringsdesignet rapporten bygger på. Figuren viser ikke det sannsynlige gjensidige, komplekse påvirkningsforholdet mellom rettssikkerhet, organisering og ressursbruk og effektivitet. Figuren viser imidlertid at organisering og ressurser er viktige forutsetninger og uavhengige variabler for fylkesnemndenes funksjon og måloppnåelse.

Det er rimelig å anta at organisering og ressurser påvirker saksbehandlingstid og også kvaliteten når det gjelder betryggende og tillitsskapende saksbehandling.

Figur 1: Fylkesnemndene, aktiviteter og måloppnåelse



3.3 Evalueringsmetode

Evalueringsmetoden som ligger til grunn for dette arbeidet bygger på en metodisk triangulering, og en klar tvverrfaglig tilnærming og forståelse av evalueringen. Rent praktisk har evalueringsarbeidet blitt gjennomført som fire skjematisk faser, som i praksis har vært noe overlappende:

- Fase 1: Prosjektetablering og utvikling av evalueringsverktøy
- Fase 2: Datainnsamling
- Fase 3: Analyse
- Fase 4: Konklusjoner, vurderinger og rapportering

Følgende datainnsamlingsverktøy er benyttet i trianguleringen:

- Dokumentstudier
- Eksplorative intervjuer
- Dybdeintervjuer

- Fokusgruppeintervjuer
- Spørreundersøkelser
- Casestudier
- Observasjon
- Statistikk og registerdata
- Ekspert- og referansegruppemøter

3.3.1 Dokumentstudier

Dokumentstudier har vært en sentral metode både ved oppstarten og underveis i prosjektet. For dette oppdraget har dokumentstudiene vært særlig viktig i organisasjonsanalysen.

Vi har gått gjennom tildelings- og disponeringsbrev, årsrapporter, prosjektplaner, budsjetter, styremøte-referater og andre relevante dokumenter.

Øvrige sentrale dokumenter i utredningen har blant annet vært:

- 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. (saksbehandlingsregler for fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker mv.)
- NOU 1985:18 Lov om sosiale tjenester m.v.,
- Ot.prp. nr. 29 (1990-1991) Om lov om sosiale tjenester m.v. og Ot.prp. nr. 44 (1991-1992) Om lov om barneverntjenester (barnevernloven)

3.3.2 Dybde- og fokusgruppeintervjuer

Dybde- og fokusgruppeintervjuer har vært en viktig datakilde i arbeidet med evalueringen. Intervjuene har blitt gjennomført på bakgrunn av en semistrukturert intervjuguide. Det er blitt utarbeidet nærmere ti ulike guider. De fleste av guidene har tatt utgangspunkt i samme hovedtemaer, men er blitt tilpasset den enkelte informantgruppe. Intervjuene har gitt svært viktig informasjon relatert til samtlige av evalueringsspørsmålene denne rapporten bygger på.

Vi har gjennomført fokusgruppeintervjuer med nemndslederne og de administrativt ansatte i alle nemndene, de ansatte i Sentralenheten og BLD. De resterende intervjuene er gjennomført som dybdeintervjuer. Det er til sammen gjennomført 115 intervjuer med respondenter fra ulike grupper. Totalt har vi intervjuet 167 personer. Fordelingen per respondentgruppe fremkommer i neste tabell.

Tabell 2 Totalt antall intervjuer og respondenter

Informantgruppe	Antall intervjuer	Antall respondenter
BLD	1	5
Sentralenheten	2	4
Daglig ledere	12	12
Nemndsledere	14	42
Administrativt ansatte	12	30
Barnets talspersoner	12	12
Fagkyndige	12	12
Alminnelig medlemmer	9	9
Advokater offentlig part	9	9
Advokater privat part	9	9
Barneverntjenesten	2	2
Foreldre	13	13
Ungdom	8	8
Totalt	115	167

Kilde: Oxford Research AS

Intervjuene i fylkesnemndene er gjort med fysisk oppmøte. Nemndene har vært fleksible og imøtekommende for å få til dette. Nemndene har i tillegg vært behjelpelige til å få tak i kontaktinformasjon til alminnelig medlemmer, fagkyndige, advokater og talspersoner.

Det var i starten utfordrende å få tak i kontaktinformasjon til barn og foreldre for å gjennomføre intervjuer. Vi tok derfor kontakt med Forandringsfabrikken og Organisasjonen for barnevernsforeldre (OBF). Oxford Research oppga følgende kriterier for utvalg av barna:

- Alder mellom 16 og 18 år
- At barnet selv hadde vært i nemnda, altså ikke representert ved talsperson
- At barnet nylig hadde vært i nemnda
- Hvis mulig, geografisk spredning av barna

Forandringsfabrikken og OBF forhørte seg dermed videre med foreldre og barn for å undersøke hvem som kunne tenke seg å delta i evalueringen. Oxford Research mottok deretter kontaktinformasjon til disse, kontaktet dem og gjennomførte intervjuer over telefon.

Intervju som datainnsamlingsmetode har mange styrker. Det er likevel en metode som også gir informantene stor makt og påvirkningsmulighet, og på mange måter vil den enkeltes uttalelse naturlig nok være mer eller mindre subjektive. Imidlertid er det gjennom gode intervjuguider, erfarne intervjuere og omfanget av intervjuer mulig å motvirke disse ulempene. I denne sammenheng er det slik at for eksempel samtlige ansatte i nemndene er intervjuet, noe som styrker informasjonen som er fremkommet i disse intervjuene ved at en rekke aktører med de samme posisjonene er intervjuet om de samme temaene.

3.3.3 Casestudier av de 12 fylkesnemndene

Dybdestudiene med fylkesnemndene er gjort gjennom elementer av en *casetilnærming*. Det har vært viktig å dekke og prioritere alle fylkesnemndene da dette har gitt oss muligheten til å gå i dybden på hver enkelt nemnd, og samtidig ha et sammenliknende perspektiv. Vår metodiske tilnærming i casestudiene av de 12 Fylkesnemndene har basert seg på en *metodisk triangulering* der følgende metoder og data har sentrale:

- Dokumentstudier

- Resultater fra statistisk analyse
- Intervjuer (med samtlige ansatte)

3.3.4 Spørreundersøkelser

Som et element i evalueringen, ble det gjennomført fem spørreundersøkelser til følgende respondentgrupper:

- Advokater
- Barnets talspersoner
- Barnevernsledere
- Fagkyndige
- Alminnelig medlemmer

Vi bestilte respondentfiler fra Sentralenheten, som gjennom saksbehandlingssystemet Sakarias trakk ut respondentlister med tilhørende epostadresser. Antall respondenter som vi identifiserte fremkommer i neste tabell.

Tabell 3: Antall identifiserte respondenter

Respondenter	Totalt antall	Antall med epostadresse
Advokater	3482	1028
Barnets talsperson	791	425
Barnevernsledere	150	150
Fagkyndige	462	426
Alminnelig medlemmer	2592	2381
Kilde: Oxford Research AS		

Andelen med epostadresser av totalt antall respondenter var særlig høy for fagkyndige og alminnelig medlemmer. For advokatene var det under en tredjedel med epostadresser, og resultatene for denne gruppen må derfor tolkes med forsiktighet i analysene.

Vi sendte ut spørreundersøkelsen til samtlige respondenter med epostadresse. Oversikt over populasjon og svarprosent fremkommer i neste tabell.

Den teoretiske populasjonen i tabellen er de epostadressene vi mottok fra Sentralenheten. Flere av epostadressene var imidlertid ikke gyldige, og vi har derfor oppgitt det reelle antall utsendinger som ble gjort.

Undersøkelsene ble gjennomført fra midten av oktober til midten av desember 2014. For å få så mange svar som mulig, ble det gjennomført tre purringer.

Tabell 4: Oversikt over populasjon og svar på undersøkelsen

Undersøkelse		Populasjon		Antall svar ²³	
		Teoretisk	Reell	Alle	Komplette
Advokater	Antall	1028	936	482	397
	Andel	100 %	91 %	46 %	42 %
Barnets talsperson	Antall	425	368	246	220
	Andel	100 %	87 %	67 %	60 %
Barnevernsledere	Antall	150	137	95	83
	Andel	100 %	91 %	63 %	55 %
Fagkyndige	Antall	426	382	311	293
	Andel	100 %	90 %	81 %	77 %
Leg-medlemmer	Antall	2381	2298	1766	1639
	Andel	100 %	97 %	77 %	71 %

Kilde: Spørreundersøkelsene, Oxford Research AS

Hvilke konsekvenser har så antall svar for undersøkelsens feilmargin? Vi har gjennomført en analyse av feilmarginer for spørreundersøkelsene. Resultatene fremkommer i neste tabell.

Tabell 5: Beregning av feilmarginer i spørreundersøkelsene

Undersøkelse	Total	Alle	Komplette
Advokater	936	3,1 %	3,7 %
Barnets talsperson	368	3,6 %	4,2 %
Barnevernsledere	150		
Fagkyndige	382	2,4 %	2,8 %
Alminnelig medlemmer	2298	1,1 %	1,3 %

Kilde: Oxford Research AS

Ut ifra resultatene er vi godt innenfor en feilmargin på 5 % både når vi inkluderer dem som har besvart hele eller deler av undersøkelsen. Den lave feilmarginen ved samtlige undersøkelser gjør at resultatene fra undersøkelsene sannsynligvis er representative.

Det må imidlertid bemerkes at resultatene fra surveyen mot advokater ikke kan generaliseres. Her var det mange manglende eposter i respondentlistene. Svarene fra advokatundersøkelsen må først og fremst fortolkes som hva de 397 advokatene som har svart

mener og ikke hva alle advokater som har opptrådt som offentlig eller privat prosessfullmektig mener.

3.3.5 Statistikk og registerdata

Vi har i hovedsak brukt data hentet fra saksbehandlingsprogrammet Sakarias. I tillegg har vi fått data om antall årsverk i fylkesnemndene fra Sentralenheten. Vi har også brukt statistikk fra SSB.

Sakarias ble innført i alle fylkesnemndene i 2006. Alle saker registreres i Sakarias. Der registreres også hvordan saken utvikler seg, for eksempel ved at den trekkes, om det avholdes forhandlingsmøter, hvem som treffer avgjørelse i saken samt om vedtak begjæres inn til tingretten og hva som blir utfall av tingrettens behandling. Alle hendelsene tidfestes. På grunnlag av opplysningene om den enkelte sak kan man generere samlerapporter og nøkkeltall. Data kan brukes bl.a. til å måle saksinnang, antall saker under behandling, antall saker som trekkes eller avgjøres, saksbehandlingstiden samt om nemndens avgjørelse går videre til rettslig prøving. Det registreres også hva som er årsak til at en sak er forsinket sammenlignet med lovens krav.

Vi har ikke tilgang til grunnlagsdata i Sakarias og har derfor i hovedsak måttet basere våre sammenstillinger på statistikk som allerede er produsert.

I tillegg har vi fått data for antall nemndsledere og administrativt ansatte i de enkelte nemndene. Vi bruker antall årsverk blant nemndsledere som uttrykk for kapasiteten og ressursforbruket i nemndene.

Sentralenheten framholder at datakvaliteten i Sakarias er variabel, særlig før Sentralenheten ble opprettet. I perioden fram til 2010 ble det lagt lite vekt på å sikre enhetlig registrering av sakene. Enkelte elementer i sakene (for eksempel overprøving i domstol) ble ikke registrert av alle nemndene. Videre er det gjort færre relevante datauttrekk for perioden 2007-2010 enn for de senere årene.

Som følge av tilgang og kvaliteten på data, har vi derfor lagt hovedvekten på årene 2011-14.

3.4 Samlet vurdering av datamaterialet

Denne evalueringen er belyst gjennom en rekke datainnsamlingsmetoder, noe evaluator vil hevde er en

²³ Prosentene for antall svar tar utgangspunkt i den reelle populasjonen.

styrke for evalueringens analyser og konklusjoner, gitt at det metodiske designet har lagt til rette for meto-
detriangulering i forhold til en rekke av problemstil-
lingene som belyses.

Gjennom det omfattende datamateriale har vi fått fram et bredt spekter av synspunkter på fylkes-
nemnda - både de positive og de mer kritiske. Dette gir oss et godt grunnlag for å trekke konklusjoner, og da særlig grunnet:

- Høy svarprosent (fagkyndige og alminnelig medlemmer) og meget lav feilmargin på spørreundersøkelsene.
- Mange sentrale informantene er inkludert i evalueringen.

- Et omfattende materiale der mange personer med ulike ståsteder og erfaringsbakgrunn er blitt hørt.

Et annet element i vurderingen er at det i Sakarias fra før er registrert svært lite eller ingenting av bakgrunnsinformasjon om de ulike respondentene. Spørreundersøkelsen har derfor også bidratt til å kartlegge hvem de ulike aktørene er og hvilke kjennetegn de har (særlig fagkyndige og alminnelig medlemmer).

Kapittel 4. Organisering

I dette kapitelet drøfter vi først spørsmål som gjelder organisering. Effektivitetsanalysene er presentert i et eget kapittel, men enkelte dimensjoner knyttet til effektiviteten er behandlet i sammenheng med organisatoriske spørsmål.

Kapitelet er strukturert som følger:

- Teoretisk plattform - organisasjonsteori
- Den vertikale aksene
- Den horisontale aksene
- Oppsummering og overordnet konklusjon.

Det er i dag 12 fylkesnemnder. Den enkelte fylkesnemnd dekker ett eller to fylker. Administrativt er fylkesnemndene underlagt Sentralenheten for fylkesnemndene, som ledes av en direktør. Sentralenheten mottar bevilgningen på vegne av fylkesnemndene og skal styre og samordne virksomheten i nemndene og sikre høy rettsikkerhet og likeverdig saksbehandling av høy kvalitet i hele landet. Sentralenheten har ansvaret for den faglige og administrative ledelsen av fylkesnemndene og kan instruere nemndene i administrative spørsmål.

Det er et uttalt mål for nemndene at ressursene skal utnyttes på best mulig måte og at det skal være minst mulig forskjell mellom nemndene.

I analysen av dagens organisering, har vi valgt å ta utgangspunkt i oppdelingen slik den ble skissert i tilbudet, henholdsvis den vertikale og horisontale aksene. Noen av momentene som inngår i den horisontale aksene, vil nok organisasjonsteoretisk betegnes som en vertikal intraorganisasjonsfaktor. For å understreke evalueringens vektlegging av Sentralenhetens funksjon og virkemåte, er imidlertid de spørsmålene som omhandler de enkelte nemndene (og interne forhold i disse) plassert under delkapittelet "den horisontale aksene".

Før vi går over til å presentere evalueringens funn og tilhørende analyse og konklusjoner, vil vi kort presentere det teoretiske grunnlaget for vår organisasjonsanalyse.

4.1 Teoretisk plattform - organisasjonsteori

Tankegangen om at organisasjoner er verktøy rettet mot å nå mål kan hevdes å være selve grunnsteinen i organisatorisk instrumentell teori. Mål/middel-tankegangen er særlig fremtredende, og med utgangspunkt i mål og/eller problemoppfatninger vurderes mulige alternativer ut fra hvilke konsekvenser de har, og man foretar så et valg på dette grunnlag.

Endringer i formell struktur er ofte knyttet til dimensjonene **spesialisering** og **koordinering/styring**. Spesialisering innebærer at arbeidsoppgavene er fordelt i ulike avdelinger eller nivå, og denne kan uttrykkes gjennom spesialiseringsgrad og spesialiseringsprinsipp.

Organisasjonen kan være spesialisert både vertikalt, noe som uttrykker oppdeling i ulike hierarkiske nivå, og horisontalt, som uttrykker hvordan ulike saksområder tenkes delt opp ved hjelp av organisasjonsstrukturen²⁴.

Spesialiseringssprinsipp for den horisontale spesialiseringen opererer med fire forskjellige typer; formåls-, prosess-, klientell-, og geografisk spesialisering²⁵. Et annet sentralt element ved organiseringen, som er særlig relevant i forhold til fylkesnemndene, er koordinering og kontrollspenn. Dette er dimensjoner som knytter seg til styring og ledelse av en organisasjon; skal man ha mulighet til å utøve god ledelse må ikke kontrollspennet overskride en viss størrelse. Størrelsen på nettopp kontrollspennet, vil nemlig ha innvirkning på blant annet mulighetene for koordinering, effektivitet og ressursutnyttelse, - faktorer som alle er mer eller mindre i fokus i denne evalueringen.

I tillegg til den grunnleggende organisasjonsstrukturen, vil den fysiske utformingen av en organisasjon ha betydning for samhandling, effektivitet, ressursbruk, styring osv.

Samlokalisering kan sies å bety strukturell forenkling, noe som blant annet vil bedre kommunikasjonen og

²⁴ Christensen, Tom, Morten Egeberg, Helge O. Larsen, Per Lægred og Paul G. Rønness (2002). *Forvaltning og politikk*. Oslo: Universitetsforlaget

²⁵ Gulick, Luther (1937). «Notes on the Theory of Organization», i Gulick, L. og Urwin, L (red.): *Papers on the Science of Administration*. New York: A.M. Kelley

minske kontrollspennet. Dette henger også sammen med at samhandling øker ved fysisk nærhet²⁶.

Fysiske forhold kan sies å bidra til å skape et skille mellom "oss" og "de andre", samt mellom relevante og mindre relevante opplysninger og hensyn. På denne måten kan man derfor si at organisasjonsstedet, på samme måte som organisasjonsstrukturen, bidrar til å forenkle en komplisert virkelighet, og dermed til å gjøre den mer håndterbar – det er altså et samspill mellom den formelle organisasjonsstrukturen og fysisk struktur.

4.2 Den vertikale aksene

Den overordnede problemstillingen som ligger til grunn for diskusjonen knyttet til den vertikale aksene, er hvorvidt opprettelsen av Sentralenheten har vært hensiktsmessig. Det er ulike dimensjoner ved dagens organisering som er viktig å adressere i denne sammenheng, og vi har valgt å systematisere disse i følgende hovedbolker;

- Bakgrunn for opprettelsen av Sentralenheten
- Styring av nemndene
- Sentralenhetens oppgaver og kapasitet
- Sentralenhetens rolle
- Oppsummering og konklusjon; er målsettingen med opprettelsen av Sentralenheten nådd?

4.2.1 Bakgrunn for opprettelsen av Sentralenheten

Riksrevisjonens revisjon av BLDs regnskap for 2006 påpekte at det var uheldig at fylkesnemndene som etat ikke framla eget regnskap, men at dette inngikk som en del av departementets regnskap. Årsaken til at de var del av BLDs regnskap var at fylkesnemndene på den tiden var organisatorisk og administrativt en del av departementet. Mange av de styringsoppgavene som var tilknyttet fylkesnemndene den gang, kan sies å ikke være naturlige departementsoppgaver. Og i de fleste andre tilfeller, ble slike oppgaver ivare tatt av en sentral enhet eller et direktorat. På bakgrunn av dette ønsket departementet å vurdere organiseringen og styringen av fylkesnemndene²⁷.

BLD nedsatte i november 2007, en intern arbeidsgruppe sammensatt av tre representanter fra BLD og

tre fra fylkesnemndene som utredet alternative modeller for en fremtidig organisering av fylkesnemndene²⁸.

Gruppen fremmet tre alternative organisasjonsmodeller;

- Styrke en av nemndene som ville bli gitt et spesielt ansvar for å styre.
- Etablere en egen enhet som kunne ta ansvar for styringen.
- Legge nemndene under domstolsadministrasjonen.

BLD vurderte det innledningsvis som hensiktsmessig å legge fylkesnemndene inn under Domstolsadministrasjonen (DA). Etter å ha rådført seg med administrasjonen i Justisdepartementet (JD) kom man imidlertid fram til at dette ikke ville være en optimal løsning. Hovedargumentet var av prinsipiell karakter fordi DA i sin tid ble opprettet som et administrativt organ for domstoler. Fylkesnemndene er imidlertid ikke en domstol, men et domstollignende forvaltningsorgan. Dersom man åpnet opp for fylkesnemndene ville man åpne for at også andre forvaltningsorganer kunne bli organisert under DA. JD mente det ville stride mot intensjonen om at DA ble opprettet for å administrere domstolene. Temaet ble også diskutert på politisk nivå med samme konklusjon.

BLD ønsket innledningsvis å gjennomføre omorganiseringen av fylkesnemndene som et toårig prøveprosjekt, men da det ble klart at man ikke kunne velge en organisering under DA gikk man i gang med å bygge opp en permanent sentralenhet.

Modellen innebar at etatslederansvaret skulle bli overført fra BLD til en egen sentral enhet for fylkesnemndene. Regionsnivået ble foreslått beholdt og gitt resultat- og personalansvar for kontorene i respektive region.

Prosjektet med omorganiseringen ble organisert i to faser; en forberedelsesfase og en implementeringsfase²⁹. I prosjektplanen for omorganiseringen fremmes følgende overordnede målsetting med ny organisering;

²⁶ Egeberg, Morten (1989). «Fysisk struktur som organisasjonsfaktor: Noen mulige konsekvenser for politisk administrativ adferd», kap.7 i Egeberg, Morten (red.): *Institusjonspolitikk og forvaltningsutvikling*. Oslo: Tano

²⁷ Prosjektplan for «Ny organisering av Fylkesnemndene 2009. BLD 10.09.2009

²⁸ Notat fra Barne- og ungdomsavdelingen (BLD) datert 27.11.2008

²⁹ Prosjektplan for «Ny organisering av Fylkesnemndene 2009», BLD

«Overordnet mål med ny organisering er å etablere en ny modell og administrativ styring av fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker som sikrer en god og sikker administrativ kontroll og styring av nemndene utenfor departementet. Den nye modellen skal bidra til å ivareta departementets behov for nødvendig kontroll og oversikt over nemndenes virksomhet, samt sikre god kvalitet i nemndenes virksomhet ut mot brukerne.»

Kilde: Prosjektplan for «Ny organisering av Fylkesnemndene 2009», BLD

I prosjektplanen blir følgende effektmål skissert;

- Mer effektiv saksbehandling og spesialkompetanse på området
- Styrkede administrative tjenester for nemndene
- Mer effektiv kontroll og styring av resultatområdet
- Departementet frigjøres fra de administrative funksjonene overfor Fylkesnemndene

Det ble av regionlederne uttrykt enkelte motforestillinger mot modellen. Blant annet ble det hevdet at BLD «byråkratiserte modellen» og gjorde modellen mer uklar i ansvarsforhold³⁰.

Fylkesnemndene ble etablert som et selvstendig forvaltningsorgan i 2011. Sentralenheten ble formelt opprettet 1. januar 2010. Den består av en direktør som tiltrådte 15. mars. Staben var først på plass mot slutten av 2010. 2010 kan derfor ikke betegnes som et reelt driftsår for enheten; «[...] Sentralenheten var ikke i funksjon før 1.1.2011»³¹.

Sentralenheten mottar bevilgninger fra departementet på vegne av fylkesnemndene. Det følger av de årlige tildelingsbrevene at Sentralenheten skal styre og samordne virksomheten i nemndene, og sikre høy rettssikkerhet og likeverdig saksbehandling av høy kvalitet i hele landet. Sentralenheten har ansvaret for den faglige og administrative ledelsen av fylkesnemndene og kan instruere og delegere oppgaver til nemndene.

I Sentralenheten var det ved utgangen av 2013, fem hele stillinger bestående av blant annet funksjoner innen HR, økonomi og IKT/drift i tillegg til direktøren. Det samme var tilfelle ved utgangen av 2014.

Den enkelte ansatte i Sentralenheten har et hovedansvar for gitte oppgaver. Intervjuene som er gjort med de ansatte i enheten, avdekker imidlertid at det er en rekke oppgaver som ikke er knyttet direkte til en person. Dette krever at de ansatte er fleksible. For eksempel har ikke enheten noen presseansvarlig. Det kommer også nye oppgaver fra departementet som ikke er knyttet til noen av Sentralenhetens ansatte, for eksempel ansvaret for oppnevning av fagkyndige som nylig er delegert til enheten fra BLD³².

Historikken og prosessen mot etableringen av Sentralenheten viser hvor kompleks og sammensatt rolle fylkesnemndene har innen barnevernet. Prosessen med å finne fram til riktig organisering og ansvarsdeling ble påvirket av interessenters syn på hva som ville være den optimale løsningen, og praktiske og formelle betingelser i den opprinnelige organiseringen.

4.2.2 Styring av nemndene

Styringsdialogen mellom BLD og Sentralenheten er forankret i Prop. 1 S. Dialogen består blant annet av³³;

- Det årlige tildelingsbrevet, og evt. suppleringer til dette
- Evt. oppdragsbrev
- Virksomhetsplanen
- Årsrapport og årsregnskap
- Rapportering til statsregnskapet
- Annen rapportering gjennom året som presisert i tildelingsbrevet og eventuelle tillegg til dette

Det avholdes i tillegg jevnlig styringsdialogmøter mellom BLD og Sentralenheten.

Evalueringen har ikke gått grundig inn i styringsdialogen som foreligger mellom BLD og Sentralenheten. Kontakten mellom BLD og Sentralenheten blir fra Sentralenhetens side beskrevet som god, men at det er noe varierende hvor rask departementet er til å respondere³⁴.

³⁰ Notat fra Barne- og ungdomsavdelingen (BLD) datert 27.11.2008

³¹ Årsrapport for fylkesnemndene, 2010

³² Intervju Sentralenheten

³³ Instruks for økonomi- og verksemdsstyringa i Sentraleininga for fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker. Fastsett av departementsråden 30. juni 2014.

³⁴ Intervju SE

Styringsdialogen mellom Sentralenheten og nemndene er imidlertid analysert nærmere, og fremstilles i det følgende.

Sentralenheten skal styre og samordne arbeidet i nemndene, og sikre høy rettssikkerhet og likeverdig saksbehandling av høy kvalitet i hele landet. Sentralenheten har ansvaret for den faglige og administrative styringen av fylkesnemndene, og kan instruere og delegerer oppgaver til nemndene³⁵.

Den formelle styringen av nemndene fra Sentralenhetens side foregår gjennom disponeringsbrevene.

Det gjennomføres videre fire årlige ledermøter i fylkesnemndene³⁶. Disse består av samtlige daglige ledere i de 12 nemndene, i tillegg til direktøren og som regel en eller to ansatte ved Sentralenheten. Utover dette består styringsdialogen i månedlige telefonmøter mellom direktøren og nemndene.

Styringsdialogen fremstilles som oversiktlig og grei av nemndene. Og omfanget av den formelle styringsdialogen (gjennom møter etc.) er omfattende nok til å gi grunnlag for reell styring, samtidig som det ikke påvirker saksbehandlingen til de daglige lederne i egen nemnd. «*Styringsdialogen er det system på og der er det på stell*»³⁷.

En gjennomgang av utvalgte disposisjonsbrev for 2014, viser imidlertid at disse er mer eller mindre like for samtlige nemnder. At disposisjonsbrevene er like i forhold til de overordnede målene er fornuftig. Det kan imidlertid stilles spørsmålstegn ved at det i så liten grad fremmes målstyring i forhold til de utfordringene den enkelte nemnd står ovenfor gjennom disse disposisjonsbrevene. En konkretisering av målene, og en tydeliggjøring av verktøy i forhold til hvordan nemndene skal nå målene, ville gjort disposisjonsbrevene ytterligere tydelige og mer skreddersydde i forhold til den virkelighet den enkelte nemnd står i.

«Styringsdialogen går mye på at nemndene gir tilbakemelding på hvordan det går. Får aldri pålegg om at vi heretter skal gjøre det sånn og sånn. Litt rart, men samtidig sånn at nemndene er ganske ulike og har ulike utfordringer – derfor blir det nok litt lite hensiktsmessig at Sentralenheten mener for mye om hvordan ting skal løses.»

Kilde: Intervju daglig leder nemnd

Dette er relevant i forhold til hvilket fokus Sentralenheten har hatt overfor nemndene. Det er tydelig at direktøren og Sentralenheten som sådan har hatt mye fokus på organisasjonskultur; bygge en enhetlig organisasjon og få nemndene til å se seg selv som en enhet. Evalueringen har avdekket at man er kommet langt på vei i denne prosessen, og gitt den relativt nye organiseringen av nemndene så kan dette fokuset sies å ha vært fornuftig i den forstand at organisasjonskulturer kan fungere som en usynlig kraft som dels kan hindre og dels kan hjelpe organisasjonen å nå sine mål. Imidlertid tyder evalueringens funn på at Sentralenheten i mindre grad har fokusert på direkte styring av ressursutnyttelsen på tvers av nemndene. Gitt dagens situasjon med svært ulik saksbehandlingstid i de 12 nemndene, kan det tenkes at Sentralenheten i større grad fremover bør ha fokus på dette.

«Sentralenheten burde drive en ressursforskyvning – og peke på de nemndene som må avgi ressurser. Sentralenheten burde vært hardere i klypa i forhold til å bedre ressursutnyttelsen på tvers av nemndene.»

Kilde: Intervju daglig leder

Evalueringens funn tyder altså på at det er et styringsrom som Sentralenheten foreløpig ikke har utnyttet maksimalt. Ut ifra et instrumentelt syn på den hierarkiske styringen vi her drøfter, vil nemlig styringsrommet og utnyttelsen av dette innebære påvirkning av forhold som har betydning for måloppnåelsen. Disposisjonsbrevene må kunne sees på som et virkemiddel i så måte. At Sentralenheten foreløpig ikke har utnyttet dette styringsrommet kan selvsagt henge sammen med at Sentralenheten som funksjon fremdeles er fersk, og at etaten ikke enda har fullstendig definert sin rolle og funksjon. Evaluator er imidlertid av den

³⁵ Instruks for økonomi- og verksemdsstyringa i Sentraleininga for fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker. Fastsett av departementsråden 30. juni 2014.

³⁶ Leder møtene varer i to dager og inneholder både styringsdialog, ledermøter og lederutvikling. Flere ansatte fra Sentralenheten deltar, i tillegg til direktøren.

³⁷ Intervju daglig leder i nemnd

oppfatning at styringen av nemndene fra sentralt hold bør styrkes i det videre.

Når det gjelder kontakten for øvrig mellom Sentralenheten og nemndene, fremheves det av Sentralenheten at man er opptatt av at det skal være lav terskel for kontakt. Intervjuene med nemndene, viser at nemndene også i stor grad opplever det slik. Videre blir nærhet til ledelsen fremhevet som positiv.

«Jeg syns SE har ført til at vi har mye mer nærhet til ledelsen. Da vi var under departementet så var det mer distansert. Jeg føler nå at SE er her for oss på en helt annen måte enn hva vi opplevde tidligere da det lå under departementet»

Kilde: Administrasjonsansatte nemnd

Rapportering på måloppnåelse

Fylkesnemndene skal rapportere utfyllende til Sentralenheten på målene som er gitt for saksavvikling og regnskap i henhold til målene i Prop. 1 S (2013-2014) og tildelingsbrevet.

Rapporteringen som kreves fra nemndene til Sentralenheten, er samlet i Tertialrapporter og Årsrapporten. Materialet til disse blir i all hovedsak hentet direkte ut fra saksbehandlingssystemet. Før 2011 var det noe ulikt hvilke tall som ble lagt inn i Sakarias, og statistikken for antall saker var således ikke fullstendig pålitelig. Dette er det imidlertid utarbeidet en mal for nå. I disposisjonsbrevene for 2014, var rapporteringen definert til følgende:

Saksbehandling:

- Statistikk for saksbehandling som samsvarer med nøkkeltall fra Sakarias. Rapport etter gitt mal fra BLD vil bli sendt nemndene fra Sentralenheten i forkant av rapportering.
- Forklaringer på avvik mellom målsettinger gitt i tildelingsbrevet og saksbehandlingstid. Jf. punkt 3.
- Beramningstid. Ukenummer for første mulighet til ordinær beramning av innkommet sak per rapporteringstidspunkt.

Regnskap:

- Forklaringer på eventuelle betydelige avvik mellom regnskapsførte kostnader og den gitte bevilgningen. Årsakene til vesentlige avvik må forklares på en utfyllende måte.
- Regnskapsutviklingen. Det skal rapporteres på en slik måte at forbruk per dato og planlagt forbruk for resten av året framkommer på en ryddig og oversiktlig måte.

Rapporteringen gjennomføres i stor grad av de administrasjonsansatte i de ulike nemndene, og arbeidet med rapporteringene fremstilles som håndterbart og hensiktsmessig. I arbeidet med nytt saksbehandlingssystem, har man også hatt fokus på rapportering i forhold til brukervennlighet og tilpassing til den informasjon som faktisk kreves gjennom rapporteringen.

Rapporteringen fra nemndene er i stor grad aktivitetsrettet. Generelt i forvaltningen ser man at fokus på aktivitetsrapportering overskygger resultatrapportering. Dette henger ofte sammen med at sistnevnte er klart mer utfordrende å dokumentere enn førstnevnte. Når det gjelder fylkesnemndene henger aktivitetene så tydelig sammen med resultatene, all den tid målsettingene er knyttet til målbare dimensjoner som beramningstid, antall saker per nemndsleder etc.

Gitt det omfattende statistiske materialet som nemndene faktisk besitter, kan man imidlertid stille spørsmål om Sentralenheten faktisk har kompetanse (og kapasitet) til å utnytte dette informasjonsgrunnlaget til fulle. En mulighet for å styrke Sentralenheten, slik evaluator oppfatter det, er å ansette en person med analysekompetanse. Dette ville gjort at Sentralenheten og nemndsystemet som sådan sikret kvantitativ kvalitet og bedre rustet til å utnytte den informasjonen som nemndene registrerer som utgangspunkt for forbedrings- og effektiviseringstiltak.

Kontrollspenn

I ledergruppen sitter samtlige daglige ledere i de 12 nemndene, samt direktøren³⁸. Ved opprettelsen av Sentralenheten ble det lagt stor vekt på at alle nemndene skulle være representert. Det understrekes imidlertid i Årsrapport for fylkesnemndene, 2010, at

³⁸ Øvrige ansatte i Sentralenheten er også med i ledermøter.

«[d]ette har den ulempen at gruppen blir uhensiktsmessig stor, vurdert med de alminnelige anerkjente kriterier for optimale gruppestørrelser».

I tillegg til at ledergruppen er stor, er det blitt påpekt gjennom intervjuer i nemndene at man i har hatt noen utfordringer med å finne et passende format på ledermøtene. Dette kan selvsagt være knyttet til antall personer i ledergruppen, men det kan også være knyttet til at Sentralenheten og nemndene ikke helt har kommet frem til hvilken form som fungerer best, gitt organiseringens relativt unge alder. Imidlertid viser evalueringen at ledergruppen i stadig bedre grad fungerer hensiktsmessig og som et forum for erfaringsutveksling og utvikling³⁹.

Det er klart at 12 nemndsledere i tillegg til direktør og en eller to ansatte ved Sentralenheten utgjør en stor gruppe. Direktøren selv uttrykker også at antallet er noe utfordrende; «Litt mange, men det går». Dette knytter seg til styring og ledelse av en organisasjon; skal man ha mulighet til å utøve god ledelse må ikke kontrollspennet overskride en viss størrelse. Størrelsen på nettopp kontrollspennet, vil nemlig ha innvirkning på blant annet mulighetene for koordinering, effektivitet og ressursutnyttelse. Imidlertid bør ikke *antallet* overskygge *formålet* med at ledergruppen består av samtlige daglige ledere; nemndene er ulike og på samme organisatoriske nivå. En ledergruppe bestående av et utvalg ville ikke vært naturlig styringsmessig – og gitt at man har fjernet regionnivået ser ikke evaluator andre åpenbare alternativer.

4.2.3 Sentralenhetens oppgaver og kapasitet

Sentralenheten skal styre og samordne arbeidet i nemndene, og sikre høy rettssikkerhet og likeverdig saksbehandling av høy kvalitet i hele landet. Enheten har ansvar for den faglige og administrative ledelsen av nemndene, og kan instruere og delegere oppgaver til nemndene⁴⁰.

Sentralenheten skal altså fylle både en styringsfunksjon og hva man kan kalle en mer tilretteleggingsfunksjon for å sikre at nemndene er likeverdige og har høy rettssikkerhet.

Når det gjelder hvilke oppgaver Sentralenheten utfører, er det vanskelig å fremstille en fullstendig liste.

Direktøren konkretiserte imidlertid i intervju tre prioriterte hovedområder man arbeider på:

1. Saksbehandlingstiden
2. Ledelse
3. Kompetanse

Utover dette er det slik at de ansatte ved Sentralenheten utfører noen kjerneoppgaver hver, innen blant annet HR, lønn, IKT, etatsstyring og rapportering og fra høsten 2014; juridisk rådgivning.

«Sentralenheten bærer preg av at de er få, med mange oppgaver. De er i en tilstand av at de må finne ut av ting.»

Kilde: Intervju nemndsledere

Oppgavefordelingen mellom Sentralenheten og nemndene fremstår for evaluator som relativt tydelig. Samtidig er det opplagt at det nok er et potensiale for å flytte administrative, eller såkalte fellesoppgaver, fra nemdsnivå til Sentralenheten. Det mest opplagte eksempelet på en slik oppgave som per i dag utføres av den enkelte nemnd, men som burde vært plassert i Sentralenheten, er innkjøp/anskaffelser;

«Sentralisere mer av innkjøp, få til avtaler som blir felles for alle nemndene, så hver nemnd slipper å forhandle frem egne avtaler. For eksempel hotell, bedriftshelsetjeneste, kontorrekvisita data osv.»

Kilde: Intervju administrasjonsansatte

Svært mange av nemndene fremhever at kapasiteten og bemanningen ved Sentralenheten ideelt sett burde vært økt. Ansatte i Sentralenheten uttrykker også at kapasitetsproblemer er en utfordring. Per i dag er det fem stillingshemler i tillegg til direktøren i enheten.

³⁹ Intervju daglig leder nemnd

⁴⁰ Instruks for økonomi- og verksemdsstyringa i Sentraleininga for fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker. Fastsett av departementsråden 30. juni 2014.

«Vi er klart for få og veldig ømtålig».

Kilde: Intervju SE

«Fortsatt har enheten for liten kapasitet. Men de er hjelpsomme og gjør sitt beste.»

Kilde: Intervju nemnd

Utgangspunktet for bemanningen ligger i bakgrunnen for opprettelsen av Sentralenheten. Departementet tok den gang en intern runde på hvor mye de antok at ansatte arbeidet med oppgavene som da ble lagt til denne nye styringsenheten. «Basert på beregninger fra arbeidsgruppen som leverte sin rapport i juni 08 utføres det i dag oppgaver som involverer om lag 8-9 personer i Barne- og ungdomsavdelingen og Plan- og administrasjonsavdelingen. Da oppgavene er spredt på mange personer, er det vanskelig å estimere årsverkene nøyaktig men vi antar at det medgår ca. 3 årsverk»⁴¹. Utgangspunktet var altså relativt tilfeldig. I tillegg viser intervjuer og dokumenter som er gjennomgått, at Sentralenheten får delegert flere og flere oppgaver fra BLD. Det siste eksempelet på dette er overføringen av ansvaret for oppnevningen av fagkyndige. En oppgave Sentralenheten har uttrykt at man verken har kapasitet eller kompetanse til å håndtere⁴². Sentralenheten kan altså sies å være i et press ovenfra. Parallelt med dette, blir enheten i større og større grad benyttet av de enkelte nemndene. Dette henger nok sammen med at nemndene blir mer og mer klar over hvilke oppgaver og funksjon Sentralenheten har, og derfor blir også forståelsen og muligheten for kontakt større. Sentralenheten opplever således også et press nedenfra.

På toppen av dette, kan man også si at Sentralenheten har et press utenfra, da særlig gjennom media. Dette er nok særlig aktualisert gjennom at offentlighetens søkelys mot barnevernet og systemet rundt dette, har vært stort den siste tiden.

Evalueringen har ikke gjennomført en detaljert oppgavekartlegging for å avdekke det faktiske forholdet mellom oppgaver og kapasitet/bemanning, men gitt at både Sentralenheten, nemndene og departementet anerkjenner at kapasiteten er for lav, fremstår det som viktig å gjøre en vurdering av hvilke oppgaver Sentralenheten skal utføre og hvilken kapasitet som er nødvendig for å kunne utøve disse på en god og effektiv måte.

4.2.4 Sentralenhetens rolle

Da Sentralenheten ble opprettet, overførte man etatslederansvaret fra BLD til en egen sentral enhet for fylkesnemndene⁴³. På sett og vis kan man si at man opprettet en enhet som skulle fylle en direktoratsfunksjon.

Evalueringens funn viser imidlertid at Sentralenhetens rolle ikke er tilstrekkelig tydelig. Flere av nemndene uttrykker at de er usikker på hvilken rolle Sentralenheten faktisk er satt til å fylle;

«Sentralenheten sliter med rollen sin, og vi må få klarlagt hva som er rollen.»

«Vi er litt usikre på rollen til SE. Skal de være et overordna organ eller et støtteorgan?»

Kilde: Intervju daglige ledere, nemnd

Denne utydigheten kan nok ha sammenheng med at det fremdeles ikke kommer tydelig fram hvilken funksjon Sentralenheten er tiltenkt. Dette igjen kan ha sammenheng med at Sentralenheten fortsatt synes å være i en utviklingsfase, og foreløpig ikke har kommet over i en ordinær driftsfase. Sentralenheten er de facto en relativt ung organisasjon. Det er derfor viktig at Sentralenheten og departementet tydeliggjør dette overfor nemndene. Det vil være nærliggende å involvere nemndene i utviklingsprosessen, gjennom en tydeliggjøring av behovet nemndene opplever og de anser at Sentralenheten kan fylle.

Basert på de oppgavene enheten er satt til å løse, kan man si at Sentralenheten både skal fungere som et overordnet organ, men også et støtteorgan som utøver administrative funksjoner for nemndsystemet som helhet. Fremover vil det blant annet være hensiktsmessig at Sentralenheten har mer fokus på oppfølging og måloppnåelse enn hva som har vært mulig og hensiktsmessig til nå. Både Sentralenheten selv og nemndene synes innstilt på dette⁴⁴.

⁴¹ Notat fra Barne- og ungdomsavdelingen (BLD) datert 27.11.2008

⁴² Intervju SE

⁴³ Notat fra Barne- og ungdomsavdelingen (BLD) datert 27.11.2008

⁴⁴ Intervju

«Dette er en dynamisk prosess. Vi har opprettet enheten og den tar til seg stadig flere oppgaver og modnes med oppgaven. Og at det tar år å få til, er klart. Jeg synes de har klart masse i forhold til sånn jeg husker hvordan det var.»

Kilde: Intervju BLD

opprettelsen av Sentralenheten har vært hensiktsmessig; funksjonen til sentralenheten er god, men kapasitet og ressursituasjonen bør vurderes.

«Verden etter SE er bedre.»

Kilde: Intervju administrativt ansatt i nemnd

4.2.5 Oppsummering og konklusjon; er målettingen med opprettelsen av Sentralenheten nådd?

Å flytte styringen av fylkesnemndene ut av Barne- og likestillingsdepartementet var viktig og fornuftig. Opprettelse av Sentralenheten har gitt nemndene en nærhet til ledelse som manglet da de var direkte underlagt BLD. Gitt sin korte eksistens, er det også klart at enheten har oppnådd relativt mye på relativt kort tid.

Imidlertid bør det reises et spørsmål knyttet til Sentralenhetens direkte styring av nemndene når det gjelder ressursutnyttelse på tvers. Evalueringen tyder på at enheten på dette området ikke har utnyttet sin styringsmulighet til fulle. Evaluator vil likevel understreke at det er en svært krevende oppgave, noe som understrekes gjennom analysene av nettopp ulikhetene mellom nemndene som presenteres i delkapittel 5.3.2.

«Sentralenheten burde drive en ressursforskyvning – og peke på de nemndene som må avgi ressurser.»

«Sentralenheten burde vært hardere i klypa i forhold til å bedre ressursutnyttelsen på tvers av nemndene. Konsentrere seg om de som sliter mest; hva gjør vi med de?»

Kilde: Intervju daglig leder nemnd

Overordnet kan det sies at Sentralenheten fremdeles befinner seg i en utviklingsfase, mer enn i en ordinær driftsfase. Dette kan nok også forklare hvorfor det er noe uklart hvilken rolle Sentralenheten har. Dette bør det fokuseres på i det videre arbeidet, noe som også vil bidra til å tydeliggjøre funksjonen og oppgavene som enheten skal løse.

Imidlertid vil evaluator på bakgrunn av funn og drøftingen som er presentert i delkapitlene over, hevde at

4.3 Den horisontale aksene

Den horisontale aksene handler om følgende overordnede tema:

- Nemndenes kapasitet
- Nemndenes interne organisering og betydning for produktivitet og effektivitet
- Samarbeid på tvers mellom nemndene
- Nemndstruktur og alternative strukturer
- Oppsummering; horisontal akse

Rent organisasjonsteoretisk vil man nok si at de to første kulepunktene omhandler den vertikale intraorganisatoriske dimensjonen, men som sagt innledningsvis i kapitlet, omtales dette i forbindelse med den horisontale aksene på bakgrunn av at Sentralenheten utgjør en av hovedproblemstillingene i denne organisasjonsgjennomgangen, og derfor behandles separat under den vertikale aksene.

I det videre går vi nærmere inn på hver av disse delene, og belyser de elementene som vi anser er mest relevante og betydningsfulle for å besvare evalueringens problemstillinger. Vi presenterer derfor ikke alle detaljer ved hver enkelt nemnd, men trekker frem eksempler på forskjeller og likheter mellom nemndene. Som det vil fremkomme av kapittel 5, har ikke evalueringen avdekket at størrelse har noe å si for produktiviteten til nemndene. Det vi imidlertid finner er at ulikhetene i produktivitet i nemndene lite sannsynlig skyldes tilfeldigheter. Antakelig spiller systematiske forskjeller i arbeidsmåter og –prosesser, rekruttering eller andre resultater av ledelse en rolle.

Dette gjør at de forskjellene og likhetene som beskrives i det følgende (særlig delkapittel 4.3.2), vil være sentrale i forhold til å kunne peke på noen faktorer som kan gi et potensiale for økt produktivitet i de nemndene som ikke når måltallene.

4.3.1 Nemndenes kapasitet

Fylkesnemnda består totalt sett av følgende 12 nemnder:

- Nordland (Bodø)
- Oppland og Hedmark (Lillehammer)
- Troms og Finnmark (Tromsø)
- Møre og Romsdal (Molde)
- Oslo og Akershus (Oslo)
- Østfold (Moss)
- Agder (Kristiansand)
- Trøndelag (Trondheim)
- Telemark (Skien)
- Rogaland (Stavanger)
- Buskerud og Vestfold (Drammen)
- Hordaland og Sogn og Fjordane (Bergen)

Nemndene er alle organisert med en daglig leder, et antall nemndsledere og en administrasjon. Antallet varierer på bakgrunn av saksinngangen.

Det har vært en klar vekst i nemndenes kapasitet siden 2007, men veksten har vært ujevn. Antall årsverk falt fra 2008 til 2009, men alle andre år har det vært vekst. Det er forskjeller mellom nemndenes stillingshjemler (regnet i årsverk), antall årsverk beregnet ved summen av normalarbeidstid for de som er ansatt og realiserte årsverk etter justering for permisjoner og sykefravær. Avvik mellom summen av stillingshjemler på den ene siden og realiserte årsverk på den andre kan oppstå som følge av at stillinger blir stående ubesatt i perioder grunnet tiden det tar å erstatte ansatte som slutter eller tar permisjon, at ansatte velger å redusere sin stillingsbrøk uten at den tapte kapasiteten erstattes eller på grunn av sykefravær.

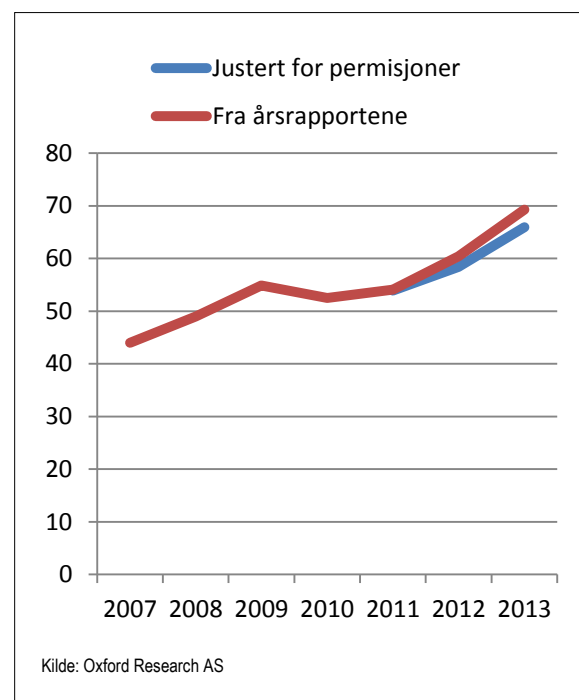
I årsrapportene er det angitt antall årsverk i nemndene. Disse årsverkstallene er justert for ubesatte stillinger og reduserte stillingsbrøker, men ikke langtidsfravær og permisjoner.

Sentralenheten har i sine beregninger av nøkkeltall justert årsverkstallene også for langtidsfravær og permisjoner. Avviket mellom årsverkstallene i årsrapportene og nøkkeltallsberegningene har økt sterkt i

løpet av de tre årene beregningen av nøkkeltall har foregått.

I 2011 var avviket 0,2 årsverk. Dette økte til henholdsvis 2,0 og 3,4 årsverk i 2012 og -13. Årsverkstallene fra årsrapportene og nøkkeltallsberegningene er vist i neste figur.

Figur 2: Antall nemndslederårsverk, 2007-2013



I årsrapportene er det også oppgitt årsverk i administrative stillinger. Hvis man holder årsverk i sentralenheten utenfor, har andelen årsverk i administrasjonen vokst om lag i takt med antall nemndslederårsverk. Administrative stillinger har ligget på 57-60 prosent av antall nemndslederårsverk i perioden. Forholdstallet varierer en del mellom ulike nemnder og viser betydelig variasjon for ulike nemnder fra år til år, trolig som en følge av at enkelte stillinger blir stående ledige i perioder⁴⁵.

I alle nemndene er daglig leder også nemndsleder. Lederoppgavene er normalt mer ressurskrevende i store enn i små nemnder, men kan også variere som følge av svingninger i rekrutteringsbehov, endringer av lokalene, mv. Det er bestemt at når man lager nøkkeltall for nemndene, skal man fra og med 2014 justere for daglig leders antatte ressursbruk på ledelse. I de største nemndene antas det at daglig leder bruker et halvt årsverk på lederoppgaver, mens i de minste

⁴⁵ Nøyaktig fordeling av årsverk i de administrative stillingene og forholdstall finnes i vedlegg.

er det forutsatt 0,2 årsverk. Fradraget for ledelse tilsvarer 8 prosent av nemndslederkapasiteten i Telemark (den minste nemnden) og 4 prosent i Oslo og Akershus (den største). Vi har ikke justert for daglig leders lederoppgaver for tidligere år.

4.3.2 Nemndenes interne organisering

Redegjørelsen for og drøftingen av fylkesnemndenes interne organisering handler om hvordan ansvars- og oppgavefordelingen er i hver enkelt nemnd, hvordan prosessene i nemndene foregår, og i hvilken grad dette eventuelt påvirker nemndenes produktivitet og effektivitet.

Fylkesnemndene er satt til å løse de eksakt samme oppgavene. Overordnet er fylkesnemndene regulert av samme regler og skal produsere det samme; *lik rettssikkerhet og lik saksbehandlingstid*. I praksis er det imidlertid relativt store ulikheter, blant annet kan vi lese i årsrapporten for 2012, at det er til dels store forskjeller mellom nemndene når det gjelder produktivitet. Arbeidet med å utjevne disse forskjellene gjennom rutiner for saksbehandling, erfaringsutveksling av beste praksis nemndene mellom, og en total bruk av ressurser i et helhetlig perspektiv, ble systematisk påbegynt i 2011.

Forskjellene mellom nemndene kan grovt identifiseres på to nivåer; et overordnet nivå som går på størrelse, i form av ressurser, antall ansatte, kompetanse, etc., og et nivå som griper mer inn i arbeidsprosesser og selve driften, for eksempel berammingsrutiner og administrasjonens arbeid og ansvarsfordeling. Det er elementer som inngår i den sistnevnte kategorien som vektlegges i det følgende.

Ansvars- og oppgavefordeling

Overordnet er organiseringen lik ved samtlige nemnder. Ved det enkelte kontorsted har fylkesnemnda et sekretariat og tre eller flere faste ansatte jurister som er fylkesnemndsledere. For øvrig består fylkesnemnda som vedtaksorgan av et utvalg av alminnelige medlemmer og et utvalg av fagkyndige. Utvalgsmedlemmene blir oppnevnt av Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.

Arbeidsmåten i fylkesnemnda er langt på vei lik domstolenes. Partene i saker for fylkesnemnda er på den

ene siden den kommunen som ønsker å sette inn et barneverntiltak eller et tiltak for rusmiddelavhengige, og på den andre siden den private part som tiltaket direkte gjelder. Det er lagt opp til at både kommunen og den private part benytter advokat når saken presenteres for fylkesnemnda.

Saker for fylkesnemnda starter ved at kommunen fremmer forslag om tiltak. Fylkesnemnda er et rent avgjørelsesorgan og det forutsettes at kommunen har foretatt den nødvendige faglige saksforberedelse. Fylkesnemnda kan likevel oppnevne en sakkyndig til å utrede saken eller enkelte sider ved saken, dersom fylkesnemnda finner dette nødvendig. Vedkommende sakkyndig deltar i tilfelle ikke i selve avgjørelsen av saken.

Dersom partene i saken er enige om det, kan fylkesnemnda settes uten fagkyndige medlemmer.

Når et forslag om tiltak er mottatt fra kommunen, skal nemnda snarlig beramme et forhandlingsmøte. I dette møtet skal partene, som regel ved advokat, presentere saken for fylkesnemnda. For øvrig skal saken opplyses gjennom forklaringer fra parter og vitner. Etter møtet skal alle fylkesnemndas medlemmer rådslå om saken. Fylkesnemndslederen, det alminnelige og fagkyndige medlemmet er alle likeverdige medlemmer og saken avgjøres ved flertallsvedtak. Uenighet mellom nemndsmedlemmene skal framgå av vedtaket. Vedtaket skal underskrives av fylkesnemndas samtlige medlemmer⁴⁶.

Ansvarsoppgavene og arbeidsfordelingen i den enkelte nemnd er klart definert. Det er imidlertid store variasjoner mellom fylkesnemndene hvordan de organiserer sine oppgaver, og hvordan prosessene internt fungerer. Vi tar i det videre for oss flere forhold, og viser hvordan nemndene er likt eller ulikt organisert. I denne gjennomgangen tar vi i hovedsak for oss administrasjonens arbeidsoppgaver og rutiner, årsaken er at nemndsledernes måte å jobbe på blir inngående redegjort for og drøftet under kapittelet om rettssikkerhet i rapporten.

Registrering, forkontroll og beramning

Når barnevernstjenesten utarbeider begjæring om tiltak og begjæringen sendes fylkesnemnda, er det ad-

⁴⁶<http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/dep/tilknyttede-virksomheter/fylkesnemndene-for-sosiale-saker.html?id=418110>

ministrasjonen i nemnda som mottar saken. Administrasjonen registrerer saken i nemndas system, og begynner straks arbeidet med å beramme saken.

Etter at registreringen er gjennomført sendes saken til forkontroll. Oxford Research har registrert følgende ulikheter mellom nemndene i hvor de sender denne forkontrollen;

1. Forkontrollen sendes alltid til daglig leder
2. Forkontrollen sendes til den nemndslederen som skal ha saken
3. Forkontrollen sendes til den nemndslederen som har kapasitet på daværende tidspunkt uavhengig om vedkommende skal ha saken eller ikke
4. Jourordning for å gjennomføre forkontrollen

«Jeg har a jour i denne uka, og da har jeg ansvaret for forkontroll på alle sakene som kommer til nemnda.»

Kilde: Gruppeintervju med nemndslederne ved fylkesnemnda i Lillehammer

Når det gjelder beramming av sakene er det også her forskjeller mellom de ulike nemndene. Blant annet er enkelte nemnder nøye med å beramme saker lik at de oppnår mest mulig jevn fordeling på nemndslederne både når det gjelder antall saker og omfanget av sakene. Dette gjøres for å bidra til at hver enkelt nemndsleder når det antall saker de skal ha (jæmfør måltall), samtidig som det skal bidra til jevnere slitasje på nemndslederne. Mens andre nemnder konsekvent berammer på første ledige nemndsleder og legger til grunn at fordelingen av saker og omfang av disse blir relativt lik over tid.

En annen forskjell mellom nemndene handler om dobbeltberamming. Det betyr at det berammes to saker på samme tidspunkt. Blant annet praktiserer nemndene i Agder, Trøndelag og Buskerud og Vestfold dobbeltberamming, men etter noe ulike modeller. Årsaken til at enkelte av nemndene dobbeltberammer, begrunnes stort sett med at et stort antall saker trekkes før forhandlingsmøtet. I rapporten fra arbeidsgruppen «Helheten» foreslås det at inntil en sak i uken bør dobbeltberammes, med begrunnelsen at:

«Saker som blir trukket like før berammet forhandlingsmøte sperrer for nye beramminger. Nemnda i Buskerud/Vestfold har i løpet av årets første kvartal hatt 26 trukne saker. Det betyr i praksis i overkant av to trukne saker i uken, hvor trekkingen ofte kommer så tett opp mot forhandlingsmøtet at en ikke får opp nye saker, og dermed får uutnyttet nemndslederkapasitet.»

Det er flere årsaker til at en sak blir trukket, for eksempel at saken blir forenklet eller at den må utsettes grunnet manglende dokumentasjonsgrunnlag. Ved at nemnda dobbeltberammer vil en likevel få avvirket en sak selv om en annen sak blir trukket. Risikoen med en slik ordning er at ingen av sakene blir trukket og at nemnda blir stående med dobbelt arbeid. I Trøndelag er det daglig leder sitt ansvar å gjennomføre den dobbeltberammede saken.

Blant de nemndene som ikke dobbeltberammer er Bodø og Telemark. Sårbarhet grunnet nemndenes størrelse, blir i intervjuene med daglig leder og nemndsleder, omtalt som den viktigste årsaken til at de avstår fra å dobbeltberamme.

Et annet element når det gjelder beramming av saker omhandler oppnevningen av fagkyndige og alminnelig medlemmer. Vi har identifisert ulike fremgangsmåter hos nemndene på dette punktet. Ved Nordland er det for eksempel slik at nemnda sender ut forespørsel i posten til én utvalgt fagkyndig med informasjon om tidspunkt og en kort redegjørelse av saken dersom saken er berammet to måneder eller lengre fram i tid (bruker e-postgrupper dersom saken er berammet før to måneder). I Tromsø sender man derimot ut en åpen forespørsel til alle registrerte fagkyndige med både tidspunkt og informasjon om én eller flere saker. De fagkyndige må «melde seg på» de sakene de kan ta og melde dette tilbake til fylkesnemnda.

Nemndslederne har videre sine individuelle måter å arbeide på, men det er de samme oppgavene de skal gjøre og det er derfor flest likheter mellom dem, også på tvers av nemndene. En forskjell er imidlertid ulikheter i hvor mye tid som settes av til skriving av vedtak ved hver enkelt nemnd. Det er til dels store forskjeller, og Oxford Research har ikke klart å identifisere om det foreligger noen føringer for hvor mye tid hver nemndsleder får til å skrive vedtakene. Gjennom intervjuene har imidlertid nemndsledere i samme nemnd opplyst svært varierende tidsbruk og omfang. Videre viser analyser av gjennomsnittlig varighet av

forhandlingsmøter at også dette varierer mellom nemndene⁴⁷.

Å «eie» saken, eller ikke ...

En annen vesentlig forskjell mellom de administrativt ansatte i nemndene handler om i hvilken grad og hvordan de følger opp de ulike sakene i nemnda. Ved flere nemnder følger de administrativt ansatte sakene fra de blir meldt inn til nemnda til saken avsluttes.

«De ansatte «eier» sakene, og følger dem fra A til Å. Dette er veldig viktig og effektiviserende.»

Kilde: Gruppeintervju med nemndsledere

Fordelen, slik det fremkommer i intervjuene med nemndsledere og administrasjonsansatte, er at de ansatte får eierskap til saken. I tillegg medfører ordningen at ansvaret for saken er klart definert, og at nemndsleder vet at de har én person å forholde seg til i administrasjonen om det skal gjøres avklaringer om en sak.

Den største utfordringen med denne organiseringen er sårbarheten den medfører. Dersom administrasjonsansatte blir syke, er bortreist eller slutter kan saker bli liggende uten at de følges opp, eventuelt at de ansatte i nemnda mister oversikt over saken. I tillegg kan en slik organisering medføre *dårlig koordinering, dobbelbooking på nemnedsederne, og mye tid på samkjøring*⁴⁸.

I andre nemnder har man andre prosedyrer. For eksempel i Trøndelag har nemnda gått bort fra at administrasjonen eier saken til å organisere seg i en *jourrdning*. Dette innebærer at administrasjonen har definerte oppgaver som går på rundgang mellom de ansatte. Oppgavene er delt i tre: 1) sak-a-jour, 2) mottak og 3) beramning. Gjennom en tre ukers rullering er de administrasjonsansatte innoen alle de ulike oppgavene. Hovedårsaken er ifølge daglig leder i nemnda, at en får utarbeidet et system som institusjonaliseres i nemnda, og at en dermed ikke blir for personavhengig.

Kultur og arbeidsmiljø

Et siste element i denne gjennomgangen er lite analysert i evalueringen, men er sannsynligvis av vesentlig

betydning. Det er forskjellene mellom de ulike nemndene når det gjelder kultur og arbeidsmiljø. Det er også ulik grad av ledelse og styring i de ulike nemndene, i tillegg til individuelle forskjeller mellom de ansatte.

Sentralenheten har hatt fokus på å styrke ledelsen i den enkelte nemnd. Uten at evalueringen har gått i dybden i forhold til å vurdere den enkelte interne ledelsen i de 12 nemndene, er det klart at man har tydeliggjort lederrollen mer enn tidligere. Imidlertid er det klart at de 12 daglige lederne i de 12 nemndene, er ulike personer med ulike lederstiler. I tillegg er det slik at nemndslederne fremhever sin autonome og faglige stilling. Imidlertid er det nok rom for en sterkere styring av det interne arbeidet som gjøres i de ulike nemndene. Særlig i de nemndene hvor man ligger langt fra måltallene i produksjonen.

«Organisering og ledelse har mye å si for om man får utnyttet ressurser.»

Kilde: Dybdeintervju med daglig leder

Et annet sentralt element i denne sammenheng, er graden av erfaringsutveksling og læring internt i den enkelte nemnd. Så langt evaluator har klart å avdekke, er det flere nemnder hvor nemndslederne i liten grad har fokus på å lære av hverandre. Blant annet er det nemndsledere som i intervju har fortalt at de aldri har observert hverandre i forhandlingsmøte. Videre er det, som allerede påpekt, også fremkommet ulikheter i for eksempel hvor lange vedtak den enkelte nemndsleder i en enkelt nemnd skriver, uten at man internt er bevisst disse forskjellene⁴⁹.

Relevansen av kultur og arbeidsmiljø gjør seg særlig sterk når det knyttes til de forskjellene i produktivitet som er identifisert i nemndene, og hvorvidt disse er individuelle eller systematiske.

I intervjuene med nemndene har vi pekt på at nøkkeltall tyder på at det betydelige forskjeller mellom nemndene når det gjelder ressursbruk per sak. Vi har spurt om hva som kan forklare slike forskjeller. Det er mange som har svart at de mener at forskjellene i hovedsak er individuelle og at det er små forskjeller i arbeidsmåter, ledelse, mv.

⁴⁷ Se delkapittel om effektivitet (Figur; Gjennomsnittlig varighet av forhandlingsmøter)

⁴⁸ Dybdeintervju med daglig leder

⁴⁹ Intervju

Har interne ulikheter betydning for produktiviteten og effektiviteten?

Vi har ikke grunnlag for å avgjøre hvor mye av forskjellene i produktivitet som kan forklares med forskjeller i sammensetningen av staben i de ulike nemndene. Vi mener imidlertid at hvis det er små forskjeller i produktivitet mellom de enkelte nemndslederne, men ganske systematiske forskjeller mellom nemndene, kan dette tyde på at arbeidsformer og ledelse er den viktigste forklaringen på forskjeller i nemndenes produktivitet. Hvis det derimot er stort sprik, særlig i form av flere nemndsledere med særlig lav produktivitet, i de nemndene med lavest produktivitet, kan dette tyde på at det er sammensetningen av staben som er den viktigste forklaringen.

Vi har tilnærmet oss dette ved å studere variasjon i produktivitet mellom nemndslederne i den enkelte nemnd. Videre har vi sett på minimums- og maksimumsnivået blant individuelle nemndsledere i hver nemnd.

Vi finner at det er lik variasjon i individuelle produktivitetstall i de mest produktive nemndene som i de minst produktive. Høy gjennomsnittlig produktivitet i enkelte nemnder kan altså i hovedsak ikke forklares med fravær av nemndsledere med lav produktivitet.

Videre finner vi at i en av nemndene er den minst produktive nemndslederen like produktiv som den mest produktive nemndslederen i den nemnden som har lavest produktivitet. Det virker lite sannsynlig at forskjellene i produktivitet for disse nemndene skyldes tilfeldighet. Forskjellene skyldes trolig systematiske forskjeller i arbeidsmåter, rekruttering eller andre resultater av ledelse.

Med dette utgangspunktet gir beskrivelsen av nemndenes interne organisering ovenfor, innspill til noen momenter som Sentralenheten bør fokusere i det videre:

Det er påpekt ulike rutiner og arbeidsmåter knyttet til forkontroll og beramning. Betydningen disse ulike fremgangsmåtene har på produktiviteten til de enkelte nemndene lar seg ikke måle med det datagrunnlaget evaluatør har tilgjengelig. Imidlertid er det mulig å anta at disse ulike fremgangsmåtene har innvirkning på produktiviteten, og da på ulik måte. For eksempel påpekes det av nemndslederne i Agder, hvor sakene berammes på første ledige nemndsleder og hvor forkontrollen gjennomføres av den nemndsleder som

skal ha saken, at det ikke er effektivt å bytte nemndsleder etter forkontrollen. Dette fordi omfanget av dokumenter som faktisk skal gjennomgås i en forkontroll er av en slik størrelse at det er lite effektivt at to ulike nemndsledere skal gå igjennom de samme dokumentene. En slik overlapp i «oppgaver» bør altså unngås.

Videre er ulikhetene knyttet til administrasjonens organisering i forhold til saksinngangen nærliggende å påpeke i denne sammenheng. Som beskrevet tidligere, er det ulikt hvordan saken administreres i de ulike nemndene. På bakgrunn av at to av nemndene som over tid har hatt høyest produktivitet (Agder og Østfold) har organisert arbeidet i administrasjonen slik at administrativt ansatte «eier saken», er det nærliggende å tenke at dette er et kjennetegn ved en produktiv arbeidsmåte.

Et element som ikke er løftet fram i dette kapittelet, men som blir påpekt både i kapittelet om effektivitet og ressursbruk, samt i kapittelet om rettsikkerhet, er knyttet til sammensetning av sakstype og andel saker som behandles med forenklet prosedyre. Både den enkelte nemnd og den enkelte nemndsleder har et visst faglig skjønn i valg av prosedyre. Valg av forenklet behandling er ressursbesparende, og er derfor relevant å nevne i denne sammenheng. Nemnda i Agder, som altså er én av dem med høyest produktivitet over tid, behandler klart flest saker med forenklet prosedyre (38 prosent⁵⁰). Dette kan indikere at andelen saker som behandles forenklet er en faktor som kan forklare noe av ulikhetene i produktivitet og effektivitet.

Videre fremstår det i dag som om det er ingen (eller få) føringer på tidsbruk knyttet til skriving av vedtak. Omfanget av vedtakene (i antall sider) varierer også mellom nemndene.

Å ha som et utgangspunkt at nemndene skal gjøres like, er nødvendigvis ikke riktig, gitt ulikheter i størrelse, fysisk struktur, saksinngang og andre forhold. Å implementere og i praksis etterleve arbeidsprosedyrer eller rutinebeskrivelser som i større grad legger føringer på de konkrete elementene i arbeidsprosessen fremstår likevel som fornuftig. De momentene som er trukket frem her, nemlig forkontroll, beramning, eierskap i administrasjonen og skriving av vedtak, er også faktorer og elementer det faktisk er mulig å gjøre noe med. Dette krever imidlertid et sterkere internt styringsfokus og oppfølging av praksis. Intern læring

⁵⁰ Gjennomsnitt 2010-13

og erfaringsutveksling vil være viktig for å gjøre endringer.

Fylkesnemndene har altså et potensiale for å øke produktiviteten ved å implementere den formelle organisasjonsstrukturen på en tydeligere måte. En slik struktur består av posisjoner og regler for hvem som bør eller skal gjøre hva, og hvordan ulike oppgaver bør eller skal utføres. Jurister har trolig en tradisjon for å være en profesjon som i liten grad lar seg målstyre. Profesjonsverdiene og rolleforståelsen til juristene passer i størst grad med idealene om fagstyre, rettssikkerhet, demokratisk styring og faglig frihet.⁵¹ Det vil derfor være viktig at en prosess med målsetting om å øke effektiviteten og produktiviteten, først og fremst fokuserer på de elementene som kan sies å ikke direkte inngriper med nemndsledernes faglige autonomi – altså de prosedyrene og arbeidsoppgavene som omhandler prosessen forut for og i etterkant av selve forhandlingsmøtet. Målene om effektivitet og produktivitet må også balanseres mot hensynene til rettssikkerhet, likebehandling og forsvarlig saksbehandling. Slike mål er vanskelig å måle og talfeste og kan derfor bli skadelidende ved økt fokus på målstyring (se nærmere Askim, Eltun, og Fremstad 2014)⁵².

4.3.3 Samarbeid på tvers mellom nemndene

En vesentlig del av det som inngår i den horisontale aksene er samarbeidet på tvers mellom fylkesnemndene. Den horisontale aksene tar for seg relasjonen mellom de ulike enhetene på samme hierarkiske nivå. Vi går i det videre inn på hvordan samarbeidet er mellom nemndene, med særlig vekt på sakshjelpen.

Årlige samlinger og daglig lederes årshjul

Det avholdes årlige samlinger der de ansatte i nemndene møtes. Formelt er det også et samarbeid mellom nemndene på ledernivå. Disse kontaktpunktene følger et årshjul. Organiseringen er ifølge de daglige lederne blitt styrket etter at Sentralenheten skiftet direktør. Flere daglige ledere oppgir imidlertid i intervjuer at det er krevende å være en så stor ledergruppe, noe som er omtalt tidligere.

«Det er utfordrende å få til gode diskusjoner og å komme til ordet gjennom ledermøter som avholdes over telefonkonferanser.»

Kilde: Dybdeintervju med daglig leder

Et begrenset samarbeid?

Den generelle tilbakemeldingen i intervjuene i nemndene viser at det er et begrenset samarbeid på tvers av nemndene. Flere av respondentene etterlyser økt samarbeid i form av hospitering hos hverandre for å utveksle erfaringer og få innblikk i hvordan arbeidet er organisert i andre nemnder.

Samarbeidet mellom nemndene ser videre ut til å begrense seg rent geografisk. Selv ved de årlige samlingene er det ifølge flere ansatte i nemndene slik at de snakker med og diskuterer med de nemndene som er geografisk tettest på dem selv.

«Vi henger igjen i den gamle regionmodellen, og vi snakker derfor mest med de nemndene som var inn under samme region som oss tidligere. På samlinger deltar vi også på hverandres seminarer.»

Kilde: Dybdeintervju med daglig leder

Det geografisk baserte samarbeidet gjenspeiles også i at flere nemnder benytter fagkyndige, barnets talsperson og alminnelig medlemmer som har geografisk tilhørighet til en annen nemnd. Flere informanter hevder at denne tendensen er økende, og særlig fordi totalantallet av blant annet fagkyndige går nedover, og at en derfor må se utenfor eget geografisk område for å få berammet sakene. En annen utfordring som er blitt løftet i denne sammenheng er hvorvidt fagkyndige bevisst tar oppdrag med lengre reisevei for å få økt godtgjøring for oppdraget.

Avsnittet om nemndenes interne organisering avdekket en rekke ulikheter mellom nemndene knyttet til arbeidsprosesser. Analysen av effektiviteten og ressursbruken som presenteres i neste kapittel viser at gjennomsnittlig varighet av forhandlingsmøtene varierer til del mye mellom nemndene. Med bakgrunn i

⁵¹ Se Askim, Jostein, Eltun, Ragna og Fremstad, Eivind (2014): «Mål- og resultatstyring. Riktig oppskrift for styring av statsforvaltningen?» i Baldersheim, Harald og Østerud, Øyvind (red) Det Norske demokratiet i det 21. århundre. Bergen: Fagbokforlaget.

⁵² «Alt kan ikke måles, og mål- og resultatstyringen gir oss muligens mer av det vi måler, men ikke nødvendigvis mer av det vi egentlig trenger (Bevan og Hood 2006;

Hood 2006; Johnsen 2007. I Makt- og demokratiutredningen fra 2003 ble det påpekt at sentrale målsettinger for offentlige tjenester, som rettssikkerhet, likebehandling og forsvarlig saksgang er vanskelig å måle og derfor kan bli skadelidende i et målstyringssystem (NOOU 2003: 19 s. 20)»

disse punktene, er det klart at nemndene ville hatt utbytte av i større grad å kunne trekke på hverandres kompetanse og erfaring. Et fokus på kompetansedeling og kompetansespredning, samt erfaringsutveksling både på tvers av nemndene og internt i den enkelte nemnd, fremstår for evaluator som et nyttig virkemiddel for å sikre større likhet mellom nemndene med fokus på å oppnå økt produktivitet og effektivitet.

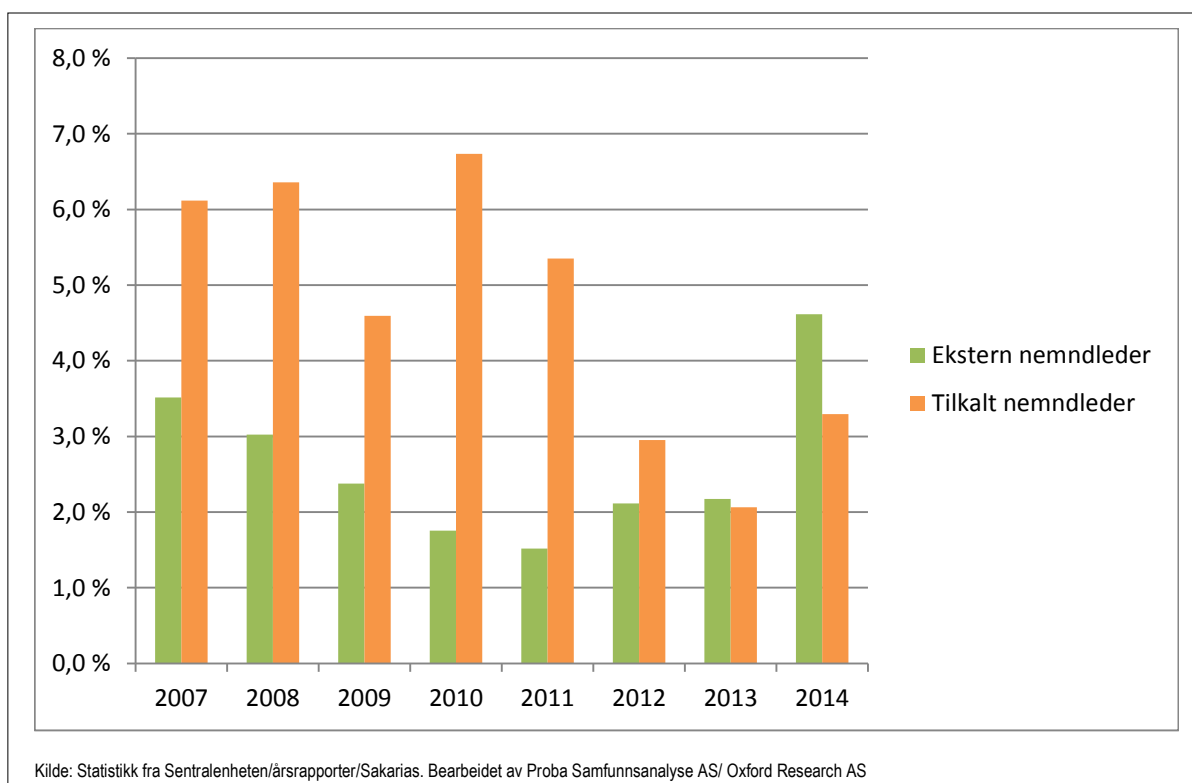
Intranett og sakshjelp

Det forumet som nemndene bruker mest til samarbeid er intranettet og sakshjelpen. Via intranettet diskuteres problemstillinger, samtidig som en melder

når en har behov for sakshjelp eller har kapasitet til å bistå de andre nemndene. Nemndene oppgir også at de ofte tar direkte kontakt med hverandre utenom intranettet for å få sakshjelp.

Det er svært varierende hvor mye nemndene benytter seg av sakshjelpen og melder seg tilgjengelig («flagging») for å bistå andre nemnder. Bruken av slike ekstraressurser hadde et moderat og synkende omfang fra 2007 til 2014. Dette fremkommer i figuren under.

Figur 3: Andel av sakene med forhandlingsmøte som er behandlet av eksterne eller tilkalt nemndsledere



I gjennomsnitt over disse årene, ble 4,2 prosent av sakene behandlet av tilkalt eller eksterne nemndsledere. Det er ganske store forskjeller mellom nemndenes bruk av denne typen ekstraressurser. Fire av nemndene brukte slike ressurser i minst 6 prosent av sakene i perioden:

- Trøndelag (6 prosent)
- Nordland (8 prosent)
- Møre og Romsdal (9 prosent)

- Oppland og Hedmark (12 prosent)

Tilkalte nemndsledere ble brukt i 1,4 prosent av sakene. I analysen av ressursbruk per sak (jf. avsnitt 5.4) er sakene gruppert etter hvilken nemnd den behandlende nemndslederen kommer fra. Tallene er imidlertid ikke korrigert for bruk av tilkalt nemndsledere. Bruken av tilkalt nemndsleder er såpass begrenset, at utelatelsen ikke har vesentlig betydning for nøkkeltallene.

For mange nemndsledere er det grunnet familiesituasjon utfordrende å bidra i sakshjelpen, da dette ofte forutsetter at vedkommende må reise og jobbe i en annen nemnd over flere dager. Noe som medfører at nemndene i større grad får sakshjelp fra nemndsledere ved nemnder som ligger geografisk nære.

Sakshjelpen har imidlertid en vesentlig utfordring når det gjelder insentiver for å bidra i ordningen. «Helheten» var tydelig på at:

(...) for å få ordningen til å fungere må det gis en eller annen form for godtgjøring for oppdraget. Avspasering av overtid i forbindelse med oppdrag i en annen nemnd, går ut over den nemnda som bistår, og er dermed ingen god løsning totalt sett. Arbeidsgruppen vil derfor foreslå at det finnes frem til en ordning der det gis økonomisk kompensasjon for oppdrag i andre nemnder.

Siden dette ble fremmet i «Helheten» i 2011, er det ikke skjedd vesentlige endringer når det gjelder økonomisk godtgjørelse i sakshjelpen. Fylkesnemndslederne får godtgjørelse for å ta saker i andre nemnder etter samme satser som det dommere i domstolene for å ta saker i andre domstoler⁵³.

Nemndsledere ved flere fylkesnemnder hevder, på bakgrunn av det de opplever som for svake økonomiske incentiver, at det er solidaritetsansvaret overfor de andre nemndene som er årsaken til at en bidrar i sakshjelpen. Sett i et organisatorisk lys, er sakshjelpen gunstig. Dette gjelder særlig de små nemndene, da hjelpen kan bidra til å redusere sårbarheten deres. Imidlertid viser våre analyser at det ikke er de små nemndene som bruker sakshjelpen mest. Sakshjelpen er likevel en faktor som bidrar til å gjøre nemndsystemet noe mer fleksibelt. Det gjenstår imidlertid en del arbeid i forhold til å utforme en sakshjelp som fungerer optimalt. Det er gjennom evalueringsarbeidet blant annet fremkommet utfordringer knyttet til bruk av eksterne folk i sakshjelpen, da disse i mindre grad kjenner systemet i den enkelte nemnd. Et mulig forbedringsforslag kan imidlertid være å knytte sakshjelpen til forenklede saker, da disse kan behandles uten forhandlingsmøte. Dette blir mer utdypet i kapittelet om rettssikkerhet.

4.3.4 Nemndstruktur

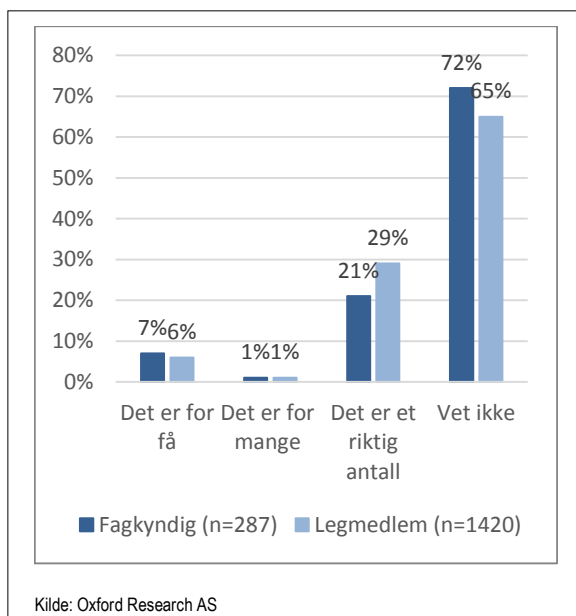
De 12 nemndene dekker, som tidligere nevnt, ett eller to fylker hver. Størrelsesmessig er de svært ulike, blant annet i forhold til geografisk område, antall nemndslederårsverk og størrelsen på saksinngangen. Nemndsgrensene er på papiret fastlåste grenser med klar ansvarsfordeling for de enkelte kommunene som tilfaller de ulike nemndene. Imidlertid har systemet fremvist en viss grad av fleksibilitet i forhold til å flytte noen kommuner på tvers av nemndsgrensene i tilfeller hvor en nemnd har hatt kapasitet til å avhjelpe nabonemnda med å ta saker fra noen av grensekommunene.

I intervjuene og spørreundersøkelsene er det stilt spørsmål omkring nemndstrukturen og antallet nemnder. Det er i svært liten grad fremkommet informasjon som antyder at antallet nemnder, eller størrelse i betydningen store enheter, har betydning for systemets effektivitet som sådan. Blant annet blir det påpekt av både Sentralenheten og flere av nemndene at det ikke er de største som fungerer best, herunder at de små er effektive, at brukerperspektivet er viktig å ha i mente når man tenker nemndsstruktur, at større nemnder ville medført betydelig reisekostnader, transaksjonskostnadene av slike sammenslåingsprosesser er omfattende etc.

I spørreundersøkelsen er fagkyndige og alminnelig medlemmer spurt om de mener det er et riktig antall nemnder i dag. Svarene fremkommer i figuren under.

⁵³ Internt reglementet for godtgjørelse i sakshjelpen

Figur 4: Er det et riktig antall nemnder i dag?



*Med legmedlem menes i figuren alminnelig medlem som del av fylkesnemnda som vedtaksorgan.

Som det fremkommer i figuren er det svært få av de fagkyndige og alminnelig medlemmene som har noen formening om det er et riktig antall nemnder i dag. Det er imidlertid slik at blant de som har noen formeninger, det et stort flertall som mener at antall nemnder er riktig.

Sårbarheten til de små nemndene blir imidlertid ofte trukket fram som en utfordring i intervjuene som er gjort med aktørene i systemet. Kapasiteten er utnyttet maksimalt og man er i liten grad rustet til å håndtere sykemeldinger og liknende. Samtidig viser analysene av effektiviteten at de små i flere sammenhenger gjør det bedre enn de større nemndene⁵⁴. Blant annet scorer Agder og Østfold på topp når det gjelder saker behandlet per nemndslederårsverk de to første tertialene i 2014. De nevnte to er også blant de nemndene som gjennomgående har kort behandlingstid i tidsrommet som er målt (2007-2014)⁵⁵.

I tillegg til punktene over, blir nærhetsprinsippet trukket fram i intervjuer som særlig viktig. Intervjuobjektene mener denne dimensjonen bør vektes tungt i en diskusjon om størrelsen på nemndene.

Evalueringsens datagrunnlag gir altså ingen tungtveiende argumenter for at en justering av strukturen i seg selv vil medføre et mer effektivt og produktivt

system. Evalueringsens mandat er likevel å se på alternative modeller. Dette vil vi kort redegjøre for i det følgende.

4.3.5 Alternative strukturer

Konkurransesgrunnlaget reiser spørsmålet om det per i dag er *riktig antall nemnder*. Organisasjonsteorien tilsier at forutsetningene for effektiv drift (ledelse og ressursutnyttelse), god kompetanseutnyttelse, samarbeid og samhandling osv. ofte er enklest å få til i de tilfellene hvor en organisasjon fysisk sett er samlet. Det er imidlertid i de færreste tilfellene man kan ta utgangspunkt i organisasjonsvariabler for vurdering av den mest hensiktsmessige organiseringen. Hvilke mål organisasjonen skal nå og organisasjonens «institusjonelle omgivelser» eller kontekst er i de fleste tilfeller sentrale for å definere konkrete løsninger.

Fylkesnemndenes mål er å sikre tilstrekkelig rettsikkerhet ved utøvelse av tvangsmyndighet. Rettsikkerhet betyr i denne sammenheng betryggende saksbehandlings og rett vedtak innen rett tid. Hovedprinsippene for saksbehandlingen er formulert i barnevernloven § 7-3: «Fylkesnemndas saksbehandling skal være betryggende, rask og tillitsskapende ...». Saksbehandlingen for fylkesnemnda bygger på kontradiksjon, muntlighet og umiddelbarhet.

Hovedprinsippene i henhold til § 7-3 medfører etter vår vurdering at særlig fylkesnemndenes *robusthet* samt *nærhet* til partene er relevante å drøfte. I utgangspunktet er det grunn til å anta at robusthet trekker i retning av større nemnder. Nærhet betyr i denne sammenheng *geografisk nærhet* til partene. Nærheten vil kunne ha betydning for de samfunnsøkonomiske kostnadene ressursbruken, gjennom reiseavstand og utgifter til fri rettshjelp. Nærheten vil imidlertid også kunne ha betydning for partenes opplevelse av fylkesnemnda som institusjon og i hvilken grad fylkesnemndas saksbehandling oppleves som tillitsskapende. Hensynet til nærhet taler i utgangspunktet for forholdsvis mange fylkesnemnder.

Ut fra verdier i den demokratiske rettstat, kan det ha en *egenverdi* at fylkesnemndene er lokalisert forholdsvis geografisk nært til borgerne. Fylkesnemnda behandler saker om tvang. Vi kan dermed ikke direkte overføre prinsipper om forholdet mellom ulike styringsnivåer, slik som mellom kommune

⁵⁴ Se delkapittel om effektivitet

⁵⁵ Se delkapittel 4.3.8

og stat, til fylkesnemndene. Samtidig er det et sentralt mål med fylkesnemndene at saksbehandlingen skal være tillitsskapende.

Sakene som går for fylkesnemndene er basert på muntlighet. Dette krever at partene er til stede i forhandlingsmøtet. Hensynet til privat part blir i så måte særlig viktig for et system som fylkesnemnda, og en nemndstruktur med nærhet til sine «brukere» kan således sies å stå sterkt.

I diskusjonen om nærhetsprinsippet, forutsetter vi altså at det er en *prinsipiell* fordel for borgerne med geografisk nærhet utfra verdier som demokrati og medvirkning. Om nærhet også rent *empirisk* fortrekkes av aktørene og partene i sakene for fylkesnemnda og/eller har betydning for partenes opplevde tillit til fylkesnemndene, er et annet spørsmål. Antall nemnder vil kunne ha betydning for de *samfunnsøkonomiske kostnadene* (for eksempel som nevnt, reisetid og fri rettshjelp).

Vi har valgt å diskutere to ulike modeller. For å få frem eventuelle fordeler og ulemper med en sentralisering har vi tatt utgangspunkt i en modell med forholdsvis stor grad av sentralisering og betydelig reduksjon i antall fylkesnemnder. Denne modellen har vi kalt en *regionmodell* med totalt 6 fylkesnemnder. En slik modell vil kunne tydeliggjøre eventuelle ulemper og kostnader ved færre antall nemnder. Vil sårbarheten bli redusert? Vi antar som sagt at et færre antall nemnder kan svekke tilliten og muligens også øke de samfunnsøkonomiske kostnadene. Vi mener det også vil være nyttig å vurdere en modell med en *mindre reduksjon* av antall nemnder. Vi har tatt utgangspunkt i en mindre justering av dagens nemndstruktur, hvor antall fylkesnemnder reduseres til 10. Poenget med modellene er å tydeliggjøre konsekvensene ved endringer i antall fylkesnemnder. Det er ikke eksakt 6 nemnder eller 10 nemnder som er poenget, men hvorvidt en mindre justering eller en større reduksjon i antall nemnder er mest hensiktsmessig. Vi må også holde åpent at dagens antall fylkesnemnder alt i alt kan være den mest hensiktsmessige organiseringen.

I det følgende vil vi derfor kort drøfte de to alternative modellene for nemndstrukturer;

- Regionmodell bestående av 6 fylkesnemnder
- En justering av dagens modell bestående av 10 nemnder

Regionmodellen med 6 regioner tar utgangspunkt i at man har 10-15 nemndsledere i hver region. Evaluator har ikke tatt stilling til regioninndelingens faktiske grenser. Det er vi anser at en vurdering av hva som kan sies å være funksjonelle regioner bør legges som et utgangspunkt, basert på vurderingskriterier som geografi/funksjonelle regioner, demografi og vektning av nærhetsprinsippet.

Den andre modellen kan sees på som en mild **justering av dagens modell**, nemlig en reduksjon fra 12 til 10 nemnder. En sammenslåing av nemnder kan tenkes ut i fra ulike kriterier, men gitt at ett av hovedargumentene for sammenslåing, slik evaluator oppfatter det, er å redusere sårbarheten til de små nemndene, er det nærliggende å se for seg en sammenslåing av for eksempel Agder og Telemark samt Møre og Romsdal og Trøndelag.

I det følgende vil vi drøfte styrker og svakheter ved disse to modellene på følgende dimensjoner:

- Styring og kontroll
- Likheter
- Fleksibilitet og robusthet
- Kostnadsdrivere

Styring og kontroll

Styring og kontroll er en todelt diskusjon. Den ene går på den vertikale aksene – det vil si Sentralenhetens mulighet for styring og kontroll. Mens den andre går på den interne styringen i nemndene.

Tar vi først for oss Sentralenhetens mulighet for styring og kontroll, er det allerede påpekt at kontrollspennet for enheten er utfordrende i dagens struktur. Således kan man si at både regionmodellen og en nedjustering av dagens modell vil styrke Sentralenhetens mulighet for tydelig og målrettet styring og kontroll. Kontrollspennet må ikke overskride en viss størrelse for at ledelsen av en organisasjon skal ha mulighet til å utøve god ledelse. Størrelsen på kontrollspennet vil nemlig ha innvirkning på blant annet mulighetene for koordinering, effektivitet og ressursutnyttelse⁵⁶. Samlokalisering gjennom en sammenslåing av nemnder vil i organisasjonsteorien betegnes en horisontal despesialisering, eller

⁵⁶ Gulick, Luther (1937). «Notes on the Theory of Organization», i Gulick, L. og Urwin, L. (red): *Papers on the Science of Administration*. New York. A.M.Kelly

med andre ord, en strukturell forenkling⁵⁷. Dette vil blant annet kunne bedre kommunikasjonen, noe som åpenbart vil legge til rette for nærmere kontakt mellom Sentralenheten og nemndene, men også muligens på tvers av nemndene.

På papiret, eller i teorien om man vil, er det altså slik at styrings- og kontrollmulighetene for Sentralenheten bedres ved færre antall nemnder. Ved å ha færre enheter å forholde seg til for overordnet ledelse vil styringsdialogen i utgangspunktet gå lettere mellom de hierarkiske nivåene. Dette skyldes blant annet at færre enheter er lettere å hanske med, og at styringsdialogen derfor vil kreve mindre kapasitet.

En annen mulig effekt relatert til sammenslåing av nemnder i en regionmodell, kan man anta vil være at de daglige lederne vil oppleve større innslag av reell innflytelse overfor den sentrale ledelsen i Sentralenheten. Dette kan først og fremst sies å være knyttet til at større nemnder tilsier større vekt, og derfor også større mulighet for å bli hørt. En slik effekt så man i forbindelse med politireform 2000, hvor man gikk fra 54 til 27 politidistrikter⁵⁸.

Ser vi derimot på den interne styringen og kontrollen i nemndene, kan man ut ifra et organisasjonsteoretisk ståsted, anta at en sammenslåing til en regionmodell vil føre til større utfordringer i forhold til styrings- og kontrolldimensjonen. Dette ut ifra den enkle logikk at større nemnder betyr flere ansatte og større geografiske områder nemnden skal dekke. Uten at evaluator kan gå inn i en grundig drøftelse av forholdet i denne rapporten, kan det tenkes at lederfunksjonen burde vært ytterligere rendyrket enn hva som er tilfelle med daglig lederfunksjonen i nemndene per i dag. Eventuelt kan tenkes at det ville fremkommet et behov for delegasjon og spissing av ledelsesfunksjonen da det kan tenkes at man kommer over en kritisk grense for administrativ kapasitet. En tydeligere vertikal arbeidsdeling internt i nemndene, innebærer at man tydeliggjør en funksjon som får mer formell myndighet og større ansvarsområde enn andre⁵⁹. På sett og vis har man denne arbeidsdelingen per i dag, men en regionmodell krever ytterligere fokus og avklaringer knyttet til denne rollen (daglig lederrollen).

Samtidig, med de anbefalingene som evalueringen allerede har gitt, knyttet til tydeligere prosedyrer eller rutinebeskrivelser av arbeidsmåter og -prosesser, kan man se for seg at en ledelsesfunksjon i en nemndstruktur bestående av større nemnder, først og fremst burde vært knyttet til kvalitetssikring og oppfølging. Ifølge organisasjonsteorien finnes det andre virkemidler for å oppnå koordinering og styring enn å opprette hierarkier. Sentralt står bruken av regler, skriftlige rutiner og prosedyrer⁶⁰. Jo mer en organisasjon benytter seg av skrevne regler, rutiner og prosedyrer for å standardisere arbeidsprosessene, desto mer formalisert kan man si at organisasjonen er. Ifølge noen organisasjonsteoretikere (bla. Weber) vil man ved å formalisere organisasjonen på denne måten fremme administrativ effektivitet⁶¹.

I modellen med en mindre nedjustering av antallet nemnder, er nok de faktiske forskjellene på styrings- og kontrolldimensjonen ikke så store, da det per i dag eksisterer nemnder av den størrelse som de foreslåtte sammenslåingene ville gitt.

Ut ifra et styrings- og kontrollperspektiv, kan man dermed si at betydelig færre nemnder, som i en regionmodell, ville styrket den vertikale styrings- og kontrollfunksjonen⁶², samtidig som en betydelig reduksjon i antall nemnder ville gitt noen styrings- og kontrollutfordringer internt i nemndene som man ikke ser i dagens relativt små nemnder.

Likhet

I juridisk teori finnes to hovedbetydninger av «rettsikkerhet». Den første forståelsen knytter rettsikkerhetsbegrepet til rettsriktige avgjørelser. Høy rettsikkerhet betyr at man har regler som legger til rette for at avgjørelser treffes i tråd med gjeldende rettsregler, altså «rettsriktige avgjørelser». Regler om prosessuelle og institusjonelle forhold som skal sikre slike rettsriktige avgjørelser, kalles rettsikkerhetsgarantier. I juridisk teori har rettsikkerhet også blitt knyttet til konkrete krav til lovgivningen om rettigheter, altså materielle krav til rettsordens innhold. Dette er den andre hovedbetydningen av «rettsikkerhet». Forskjellen mellom de to oppfatningene av hva rettsikkerhet innebærer, omtales også som henholdsvis materielle og prosessuelle krav til rettsikkerhet. I denne evalueringen vil vi

⁵⁷ Egeberg, Morten (1989). «Fysisk struktur som organisasjonsfaktor: Noen mulige konsekvenser for politisk administrativ adferd», kap. 7 i Egeberg, Morten (red): *Institusjonspolitikk og forvaltningsutvikling*. Oslo: Tano

⁵⁸ Abrahamsen, Stine Nyborg (2006): *Sammenslåing av politidistriktene. En organisasjonsteoretisk prosess- og effektanalyse*. Universitetet i Oslo.

⁵⁹ Jacobsen, Dag Ingvar og Jan Thorsvik (1997): *Hvordan organisasjoner fungerer. Innføring i organisasjon og ledelse*. Fagbokforlaget

⁶⁰ Ibid:72

⁶¹ Ibid:73

⁶² Gulick, Luther (1937). «Notes on the Theory of Organization», i Gulik, L. og Urwin, L. (red): *Papers on the Science of Administration*. New York. A.M.Kelly

legge til grunn rettsikkerhet forstått som rettsriktige avgjørelser og ikke som materielle regler til rettsordens innhold.

Fylkesnemndenes mål er som nevnt å sikre tilstrekkelig rettsikkerhet ved utøvelse av tvangsmyndighet. Rettsikkerheten er meget tungtveiende i saker for fylkesnemndene. I denne sammenheng betyr rettsikkerhet betryggende saksbehandling og rett vedtak innen rett tid. Det følger av kravet til rettsriktige avgjørelser også et krav om likhet. Like saker skal behandles likt og få samme utfall.

Vi har allerede påpekt at det i praksis er relativt store ulikheter i arbeidsmåter, saksbehandlingstid og andel saker til rettslig prøving mellom de ulike fylkesnemndene. Evalueringens resultater viser eksempelvis betydelige forskjeller i tidsbruk brukt i forhandlingsmøte og saksbehandlingstid for saker med forhandlingsmøte.

Spørsmålet blir i hvilken grad organisering kan påvirke om fylkesnemndenes produserer rett vedtak innen rett tid.

Organisatorisk er det slik i teorien at dess mer desentralisert modell man har, dess mer rom for ulikhet skaper man. Dette fordi det allerede nevnte styrings- og kontrollspennet blir av en slik størrelse, at det er utfordrende for en sentral enhet å sikre likhet. En sentralisering vil først og fremst kunne ha indirekte betydning for forutsetningene for å oppnå likhet i arbeidsmåter og rettsriktige avgjørelser ved at det er færre enheter som sentralenheten skal styre. Imidlertid er trolig det viktigste arbeidet konkret læring og implementering av tiltak i den enkelte fylkesnemnd. Her vil ikke antall nemnder i seg selv påvirke styringen innad. Det avgjørende for å oppnå større grad av likhet mellom fylkesnemndene og innad i fylkesnemndene synes å være konkrete tiltak og læring som implementeres i den enkelte fylkesnemnd. Det er vanskelig å se at organiseringsmodeller i seg selv direkte skal kunne påvirke i hvilken grad fylkesnemndene produserer rettsriktige avgjørelser.

Fleksibilitet og robusthet

Størrelsen på enhetene i en organisasjonsstruktur kan ha noe å si for intern fleksibilitet og robusthet. Både i forhold til å kunne håndtere en usikker arbeidsbelastning og for å sikre nemnder av en størrelse som tåler for eksempel en sykemelding uten at

det krever uforholdsmessig av nemndas øvrige ansatte. I utgangspunktet vil det være nærliggende å anta at større enheter vil legge et ressursmessig grunnlag for mer slagkraftige og bærekraftige nemnder, altså nemnder som i større grad kan løse sine oppgaver med egne ressurser. Evalueringens funn tyder også på at robustheten, eller sårbarheten til de minste nemndene, er det argumentet som blir trukket fram av flest, når de argumenterer for en mulig sammenslåing av nemnder.

Robusthet for en enhet kan defineres som enhetens evne til å absorbere en hendelse samtidig som de viktigste funksjonene opprettholdes/ivaretas. En robust enhet evner å fungere selv om den utsettes for kraftig ytre påvirkning, i form av for eksempel eksterne faktorer som ikke lar seg styre⁶³.

Dette kan trekkes fram som særlig viktig for fylkesnemndene, all den tid at systemet verken styrer eller kan forutse egen arbeidsmengde. Som påpekt tidligere varierer antall saker som kommer inn til systemet til dels kraftig, og gjør det utfordrende for enhetene å møte svingningene i arbeidsbelastning. En slik ekstern kontekstfaktor er utfordrende for hvert system – og da særlig når den i så stor grad varierer og i liten grad lar seg forutse, som for fylkesnemndene.

Man kan anta at variasjonen i arbeidsmengde, som illustreres nærmere i kapittelet om effektivitet og ressursbruk, er en større utfordring for små nemnder enn for store, all den tid en slik varierende arbeidsmengde krever en fleksibel organisasjon. Og som sagt innledningsvis, kan størrelsen på enheter i en organisasjonsstruktur ha noe å si for intern fleksibilitet. Større enheter vil også i utgangspunktet være sterkere kapasitetsmessig, og således mer robuste til å møte skiftende saksinngang. Større fleksibilitet og robusthet fremstår altså som en styrke ved en regionmodell, gitt at man har evne til å styre mot å ta ut slike potensielle gevinster.

Dette blir imidlertid ikke bekreftet av analysene av nemndenes effektivitet og produktivitet. Som allerede påpekt er det de små nemndene som fremstår som de mest effektive – og dette tyder på at de små nemndene i større grad evner å ta av for toppene i saksinngangen enn de stor, gjennom at de utnytter sin kapasitet på en mer effektiv måte enn de større nemndene. Hvorfor det er slik, er vanskelig å påpeke eksakt. Det kan imidlertid tenkes at de små

⁶³ Robust organisering. Verktøybok for kunnskapsbedrifter. SINTEF, 2012-2014. (Hovedleveranse fra prosjektet «Robust organisering – om utvikling av gode prestasjonskulturer i kunnskapsbedrifter» på oppdrag for NHS's arbeidsmiljøfond)

nemndene på grunn av tett intern kontakt, i større grad evner å «snu seg rundt» og at det er lettere å «tette hull» i de små nemndene når for eksempel saker blir trukket osv. Det kan også være at de mindre nemndene, nettopp på grunn av sin størrelse, har evnet å gjennomføre arbeidsprosessene på en mer effektiv måte enn det de store gjør, rett og slett for at de har vært nødt til å «bøte» på sin størrelse med å tenke effektivisering og produktivitet i alle ledd samtidig som de kan ha vært mer fokusert på erfaringsutveksling og læring; «*En liten transparent struktur kan medføre bedre kontroll og fleksibilitet, og kanalisering av ressursene dit de behøves*»⁶⁴. Det mer diffuse kulturelementet kan også tenkes å være større i de små enhetene, enn i de store ved at man ser en sterkere «dugnadsånd» fordi måltallene til nemnda i så stor grad er knyttet til den enkelte fordi man er så få. Muligheten for stordriftsulemper melder seg altså her; de forskjellene vi finner i produktivitet og effektivitet i neste kapittel, skyldes nettopp ikke størrelse. Det synes altså som en «ulempe» å være stor i denne sammenheng. Med utgangspunkt i disse innvendingene, fremstår altså ikke en regionmodell som et godt alternativ; muligheten for å jobbe tett sammen, og være tett på aktørene som involveres i arbeidet i nemnda, blir av flere av de små nemndene (for eksempel Agder) fremhevet som et sentralt element som forklarer hvorfor enkelte av de små nemndene scorer høyt på produktivitet og fleksibilitet.

Et annet moment knyttet til fleksibilitet og robusthet, er muligheten for å bygge sterke kompetanse- og fagmiljøer. En generell utfordring med små fagmiljøer er at det er utfordrende å rekruttere og legge til rette for faglig utvikling. Sammenslåing av nemnder vil på den andre siden, skape større og bedre fagmiljøer. På papiret vil dette legge grunnlag for bedre «tjenester» og bedre arbeidsmiljø. I praksis vil det kreve aktiv styring for å legge til rette for faktisk erfaringsutveksling og læring på tvers, gitt at nemndslederene i stor grad er uavhengige i sin arbeidsform.

En styrke ved regionmodellen er altså at enheter av en viss størrelse har større potensial for fleksibilitet og robusthet. Når det er sagt, er sårbarheten til dagens små nemnder i liten grad et erfart problem. Å forebygge med tanke på at det kan bli en utfordring er likevel viktig, da de små nemndene vil ha store utfordringer ved for eksempel langtidssykemel-

dinge og stor arbeidsbelastning over tid på få ansatte. Ved å slå sammen de aller minste nemndene vil man kunne sikre eventuelle fremtidige utfordringer knyttet til dette.

Oxford Research mener at potensialet for økt fleksibiliteten og robustheten ved større fylkesnemnder nødvendigvis ikke veier tyngre enn de små nemndenes evne til å jobbe effektivt.

Dette gjør at man likevel kan stå igjen med en struktur bestående av både store og små, og dermed i prinsippet sårbare, nemnder. Et mer fleksibelt system basert på en mer effektiv og mer omfattende sakshjelp fremstår derfor som en løsning evaluatoren anser bør utredes nærmere.

Samfunnsøkonomiske virkninger av sammenslåing av nemnder

Statlige institusjoner skal legge vekt på samfunnsøkonomiske virkninger når de vurderer endringer av sin virksomhet.

I utgangspunktet antar vi at sammenslåing av nemnder kan ha følgende samfunnsøkonomiske virkninger:

- Ressursbruken i nemndene kan påvirkes
- Tidskostnader og andre reisekostnader for partene og deres advokater vil øke
- Kostnader til lokaler kan endres
- Sammenslåing vil medføre ”flyttekostnader” bl.a. i form av kostnader til rekruttering og opplæring for å erstatte medarbeidere som ikke vil flytte

Mens reisekostnadene og eventuelle virkninger for nemndenes produktivitet er årlige kostnader, er flyttekostnadene engangskostnader.

Man kan også tenke seg at en sammenslåing kan ha andre virkninger, som for eksempel på kvaliteten på arbeidet. Vi ser imidlertid ikke grunnlag for å konkludere om andre virkninger enn de som står i punktlisten.

Ressursbruk i nemndene

Oftentimes virker det rimelig å anta at man kan oppnå stordriftsfordeler ved å slå sammen enheter. For eksempel ser man at aktiviteter som må utføres i hver enkelte enhet, kan slås sammen til én aktivitet etter at de slås sammen. Det er ofte vanskeligere å se

⁶⁴ Ove Vanebo (2012), *Kommunesammenslåing: Færre og sterke kommuner* Civita

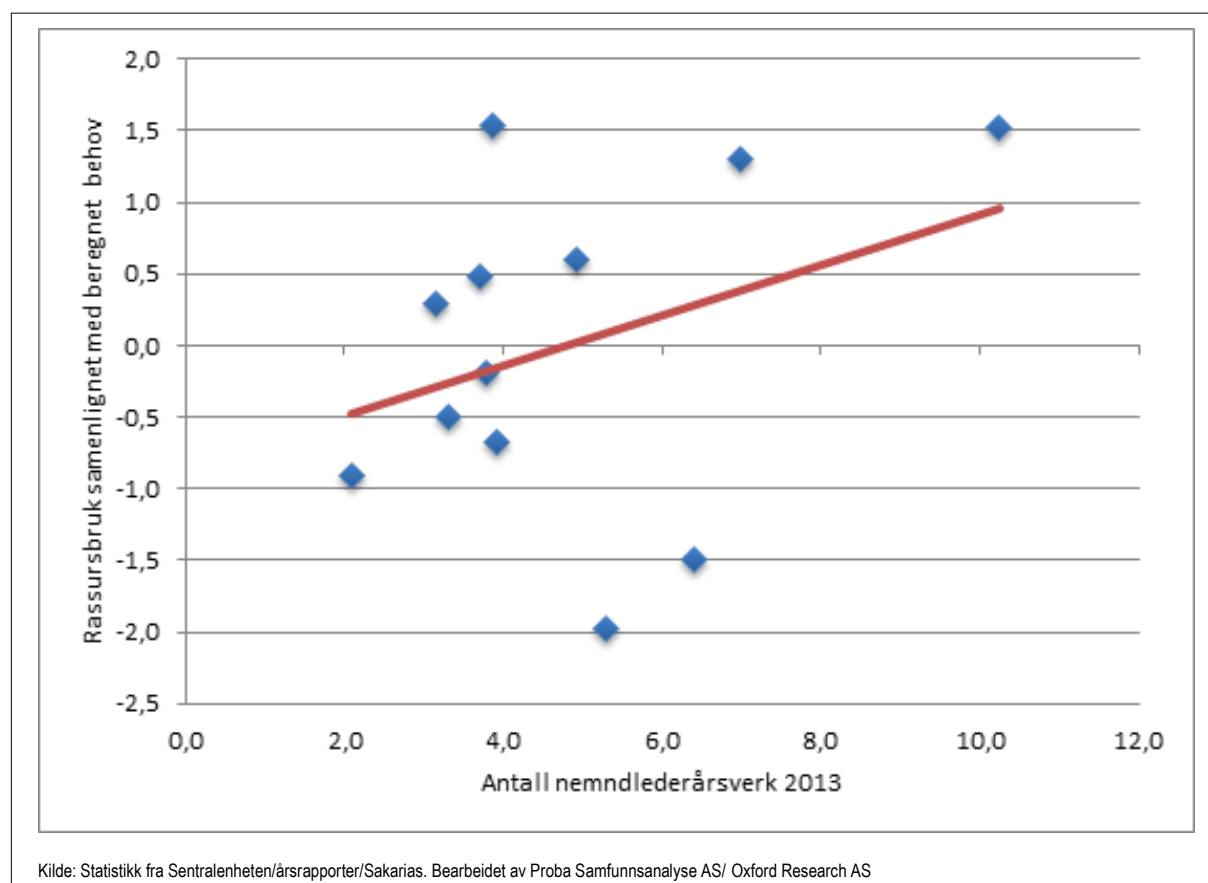
stordriftsulemper, men faktum er at forskning på næringsvirksomhet ofte finner at det ikke er de største virksomhetene som har lavest produksjonskostnader per enhet. Vi har sett på to indikatorer for kostnadseffektivitet i fylkesnemnder:

- Ressursbruk relativt til beregnet ressursbehov
- Administrativt ansatte relativt til nemndsledere (begge regnet i årsverk)

Hovedspørsmålet er om det er en sammenheng mellom nemndenes størrelse og deres effektivitet

målt ved disse indikatorene. Den neste figuren viser sammenhengen mellom ressursbruk relativt til beregnet behov (langs den vertikale akse) og nemndenes størrelse målt ved antall nemndslederårsverk (langs den horisontale akse). Begge indikatorene er målt over hele perioden 2010-13. Figuren viser at det ikke er noen sterk sammenheng mellom nemndenes størrelse og deres effektivitet, målt ved ressursbruk relativt til beregnet ressursbehov. Men den svake sammenhengen vi har beregnet (jf. den røde trendlinjen) tyder på at de store nemndene er mindre effektive enn de små.

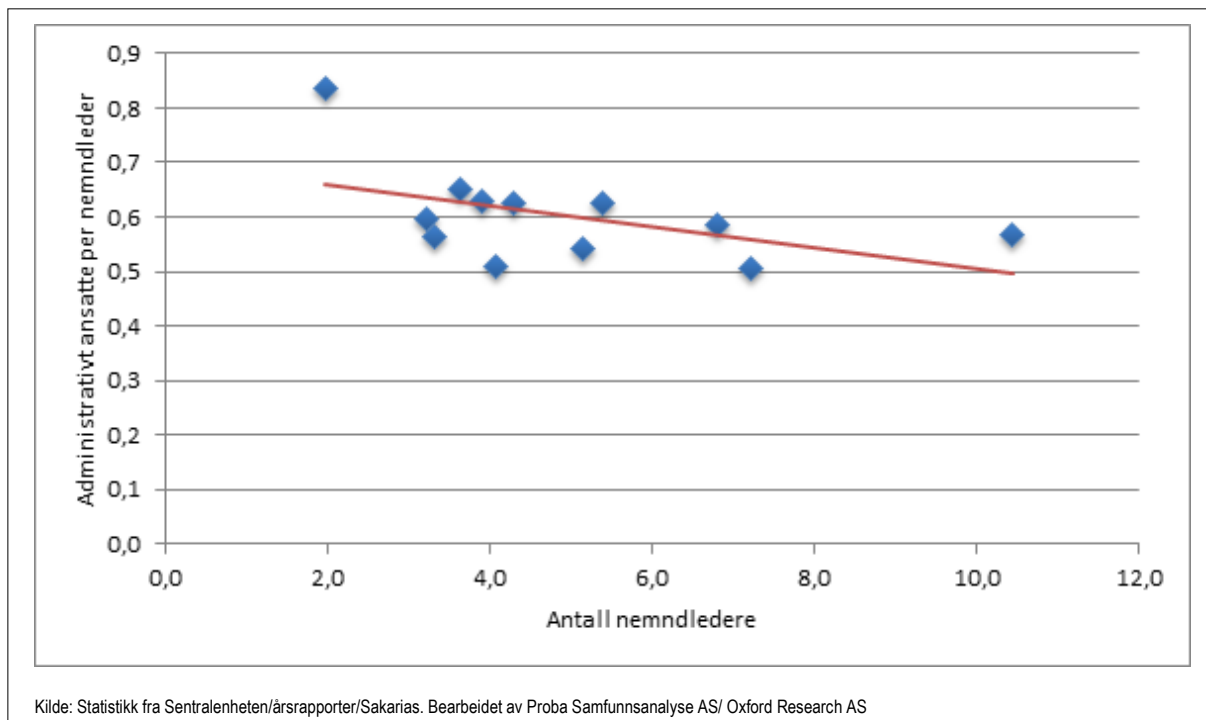
Figur 5: Nemndenes ressursbruk, relativt til beregnet behov, og deres størrelse. 2010-13



Neste figur viser sammenhengen mellom nemndenes størrelse og antall administrativt ansatte per nemndsleder (alle regnet i årsverk). Det er en viss tendens til stordriftsfordeler i administrative funksjoner, men hvis man ser bort fra den aller minste nemnden, er

tendensen meget svak. Tallene for de andre små nemndene tyder på at det er mulig å drive små nemnder uten at det oppstår ineffektivitet i administrative funksjoner.

Figur 6: Administrativt ansatte per nemndsleder. Nemndenes størrelse. Regnet i årsverk 2010-13



Reisekostnader

Hvis man slår sammen nemnder og holder forhandlingsmøter bare i de nye lokasjonene for nemndene, vil de fleste av dem som sognet til nemndene som blir borte få økt reisevei. Vi har beregnet kostnadene ved dette, basert på følgende beregninger:

- Antall nemnder reduseres til henholdsvis 6 og 10. Det er nemndene med færrest antall saker med forhandlingsmøte som forsvinner.
- I hver sak med forhandlingsmøte er det to personer fra privat part, to advokater, en representant for barnevernet og to alminnelig medlemmer.
- Alle får økt sin reisetid 4 timer hver vei
- Timekostnad for privat part er basert på nasjonal tall for gjennomsnittslønn⁶⁵ (tilsvarende 251 kr. per time, fratrukket marginal skatteprosent på 35,2 prosent. Regnemåten samsvarer med Finansdepartementets anbefalte metode når fritid er alternativet.

- Timekostnad for barnevernet er basert på gjennomsnittslønn for kommunal sektor, mens timekostnad for advokater er basert på gjennomsnittslønn for denne yrkesgruppen i henhold til utdanning.no (351 kr. per time)⁶⁶. På toppen av disse lønnsatsene har vi lagt 20 prosent for pensjon, 14,1 prosent arbeidsgiveravgift og 20 prosent overhead/felleskostnader. Regnemåten samsvarer med Finansdepartementets anbefalte metode når annet arbeid er alternativet.
- Alminnelig medlemmer har tidskostnader på linje med ansatte i barnevernet. Vi forutsetter implisitt at alminnelig medlemmene alternativt ville vært i annet arbeid.
- Sak- og fagkyndige kan også få endret sine reisekostnader. Disse vil imidlertid oftest ha sitt arbeids- og bosted i større byer, og der er usikkert om det er rimelig å anta at disse får endret sine reisekostnader.

I sum gir dette nær kr. 27 000 i økte tids- og reisekostnader per sak. Dette tilsvarer 16,5 mill.kr. per år hvis man reduserer til 6 nemnder og 4,5 mill.kr. hvis man

⁶⁵ Trolig er yrkesdeltagelse og inntektsnivå i gjennomsnitt relativt lavt for personer som er privat part i barnevernssaker. Vårt anslag for disse tidskostnadene er derfor trolig en del for høyt, men dette betyr lite for totalkostnaden og endrer ikke vår hovedkonklusjon.

⁶⁶ Vårt inntrykk er at det er meget store inntektsforskjeller mellom advokater. Trolig ligger advokater som fører saker for fylkesnemndene samt andre privatpraktiserende advokater høyere enn gjennomsnittet. Vårt anslag for disse tidskostnadene er derfor trolig en del for lavt, men dette betyr lite for totalkostnaden og endrer ikke vår hovedkonklusjon.

reduserer til 10 nemnder. De fleste av disse kostnadene vil skattefinansieres, noe som tilsier at man skal legge til 20 prosent for å ta hensyn til at beskatning skaper samfunnsøkonomiske tap.

Lokaler

Kanskje kan en sammenslåing føre til at man får bedre utnyttelse av lokalene, for eksempel ved at man får høyere utnyttelsesgrad på rom som brukes til gjennomføring av forhandlinger. På den andre siden vil sammenslåingen føre til at virksomheten konsentreres i større byer hvor leiekostnadene normalt er høyest. I 2014 utgjorde utgifter til lokaler for nemndene om lag 27 mill.kr. (av samlede utgifter på 121 mill.kr). Eventuelle endringer i utgifter til lokaler vil dermed neppe kunne få stor betydning for lønnsomheten av sammenslåing.

Kostnader knyttet til økt turnover

Erfaring tilsier at mange vil si opp sin stilling istedenfor å flytte med når arbeidsplassen flyttes utenfor området som kan dekkes ved dagpendling.

Rundt år 2005 ble en rekke statlige direktorater flyttet fra Oslo til andre byer. I rapporten "*Evaluering av utflytting av statlig virksomhet - Komparativ analyse*" som ble skrevet av Asplan Viak, m.fl., men utgitt av Fornyings – og administrasjonsdepartementet, vises det at 10-25 prosent av de ansatte flyttet med. Sammenslåing av fylkesnemnder vil innebære at ansatte i små nemnder vil få tilbud om ansettelse i en annen, kanskje noe større, by. Selv om man kanskje kan forvente noe større andel medflytting enn for de nevnte direktoratene, må man regne med at majoriteten av de ansatte i nemnder som "flyttes" vil velge å slutte.

I rapport fra Asplan Viak vises det også at samlede flyttekostnader per ansatt er beregnet til 0,6-1,3 mill.kr. Rekruttering og opplæring er inkludert i beregningen, men ikke eventuelt tap gjennom redusert produksjon, kvalitet, mv.

Hvis man legger de 6 minste nemndene inn i de 6 største, vil man flytte 38 årsverk. Hvis man bare flytter de to minste nemndene, er det kun 10 årsverk som flyttes. Man kan regne med at dette vil koste om lag 1 mill.kr. per årsverk som flyttes. I tillegg kommer kanskje noe lavere produktivitet hos nyansatte i en overgangsfase.

Evaluators vurdering – alternative strukturer

Det er naturlig å ta utgangspunkt i at en innad i en nemnd vil jobbe ut ifra felles mål og felles interesser med henhold til resultatansvar og måltall, og videre legge til grunn at den enkelte nemnd har klare arbeidsrutiner, ansvarslinjer og rapporteringslinjer. Kombinerer en dette med en sterkere desentral og funksjonell ledelses- og styringsstruktur, kan det synes som sammenslåing i en regionmodell er hensiktsmessig ut ifra et produktivitets- og effektivitetshensyn.

Dette hensyntar imidlertid ikke brukerperspektivet, verken belastningen som påfaller brukerne med tanke på økt reisevei, og heller ikke kostnadene knyttet til fri rettshjelp, økte reisekostnader etc. en slik mer sentralisert nemndstruktur vil kreve.

En regionmodell vil imidlertid legge forholdene til rette for «bedre» styring fra Sentralenhetens side, all den tiden kontrollspennet blir mindre og styringsdialogen på papiret vil kreve mindre kapasitet. Dette har evaluator allerede påpekt som ønskelig, da evalueringens funn tyder på at det er et styringsrom som Sentralenheten foreløpig ikke har utnyttet maksimalt.

En slik til dels dramatisk endring av dagens struktur, krever imidlertid svært mye av en organisasjon og da særlig knyttet til det mer udefinierbare kulturelementet. Ved en halvering av antall nemnder, vil man slå sammen enheter med ulik kultur, historie og arbeidsmåte. En sentral effekt man kan se av liknende sammenslåingsprosesser, er konsekvensene en slik strukturrasjonaliseringen har for den interne nemndskulturen, tilhørigheten og identifikasjonen med nemnda blant de ansatte. Effekten kan danne grunnlag for interne spenninger og kan i ytterste konsekvens få til følge at det legger en demper på måloppnåelsen, da det er utfordrende å få alle til å jobbe mot definerte, felles mål⁶⁷. Samtidig vil man få noen kostnader knytte til økt turnover.

På bakgrunn av evalueringens datamateriale, er det utfordrende å anbefale en struktur som avviker så sterk fra dagens modell som regionmodellen gjør. Som sagt tidligere, er det i hovedsak forhold knyttet til den interne arbeidsprosessen i nemndene som kan synes å ha noe å si for de ulikhetene vi finner i nemndenes produktivitet per i dag. Disse ulikhetene blir nødvendigvis ikke mindre ved å gjøre nemndene større, selv om man ut fra et organisasjonsteoretisk

⁶⁷ Se for eksempel Abrahamsen, Stine Nyborg (2006): *Sammenslåing av politidistrikter. En organisasjonsteoretisk prosess- og effektanalyse*. Oslo, Universitetet i Oslo

ståsted ser større ulikheter dess mer desentraliserte modeller man har.

Når det er sagt, kan en justering av dagens modell imøtegå utfordringen med noen små, sårbare nemnder samtidig som det vil, om enn i en svært liten grad, bidra til et noe mindre kontrollspenn for Sentralenheten. Det er likevel lite trolig at en sammenslåing av de minste nemndene, hvorav flere er blant de mest produktive og effektive i dag, vil ha noe grunnlag annet enn å sikre mer robuste enheter. Evalueringens funn og de drøftelsene som er gjort av alternative modeller, kan tyde på at nemndsystemet gir noen smådriftsfordeler som er vanskelig å utløse i de store enhetene. I en studie av suksessrike distriktskommuner gjennomført av Telemarksforskning⁶⁸, påpekes nettopp slike spør av smådriftsfordeler i studiens minste kommuner; «*Det er kort vei mellom ideer og beslutninger i små (flate) organisasjoner. Det er stor grad av kunnskapsdeling og tillitsbygging på tvers av fag- og sektorgrenser i små organisasjoner*». Også forskning på næringsvirksomhet viser ofte at man ofte finner såkalte stordriftsulempere; at det ikke er de største virksomhetene som har lavest produksjonskostnader per enhet.

Evaluators vurdering er altså at endring av nemndstrukturen som sådan fremstår som et lite egnet virkemiddel for å oppnå større grad av produktivitet og effektivitet. Vi kan ikke heller se grunnlag for å anta at en sammenslåing vil lede til reduserte kostnader i fylkesnemndene. Snarere mener vi det må forventes betydelige overgangskostnader knyttet til nyrekruttering til erstatning for ansatte som ikke vil flytte med, i tillegg til noe økte kostnader til reiser på sikt⁶⁹.

4.3.6 Oppsummering og konklusjon; organisering for effektivitet?

Fylkesnemndene har de samme overordnede målsettinger og har like mål for effektivitet og produktivitet. Likevel er det ulikt hvordan de organiserer arbeidsprosessene internt. Dette kan forklares med at nemndene er av ulike størrelse, samt at det er rom for individuelle tilpasninger ved hver enkelt nemnd. Likevel er det evaluators oppfatning at en rekke dimensjoner som i dag er ulike, kunne vært mer like. Det som er åpenbart er imidlertid at størrelse i svært liten grad har stor forklaringskraft for å forklare ulikheter mellom fylkesnemndene, all den tid det ikke er noen åpenbar sammenheng mellom størrelse og produktivitet/effektivitet. Men som det er påpekt er det rimelig å anta at en større grad av styring av arbeidsprosesser og –måter vil sikre større effektivitet og produktivitet i enkelte av nemndene.

Basert på drøftelsen av alternative strukturer er evaluators vurdering at en justering av nemndstrukturen per i dag, i liten grad fremstår som et godt egnet virkemiddel for økt måloppnåelse. Derimot kan det se ut til at systemet bør etablere en funksjon som i større grad gjør organiseringen mer fleksibel enn i dag, nettopp for å sikre seg mot sårbarheten til de små nemndene og den skiftende saksinngangen som samtlige nemnder opererer innen. Sakshjelpen er i utgangspunktet en funksjon som fungerer og bidrar til å øke fleksibiliteten i hele nemndsystemet. Utfordringen er imidlertid at den er for svakt bemannet til at den klarer å ta av for behovet.

⁶⁸ Kobre, Lars Ueland (Telemarksforskning) og Morten Hatling (Sintef) (2012): *Suksessrike distriktskommuner. En studie av kjennetegn ved 15 norske distriktskommuner*. TF-rapport nr. 303

⁶⁹ Våre beregninger tar ikke hensyn til at sammenslåing kan ha virkning på kvaliteten på nemndenes arbeid.

Kapittel 5. Effektivitet og ressursbruk

I dette kapitlet vil vi vise statistikk om utviklingen i nemndenes saksbehandling, effektivitet og ressursbruk. Vi viser både tall for tidsutviklingen og sammenligninger mellom de enkelte nemndene.

5.1 Datamaterialet

Vi har i hovedsak brukt data hentet fra saksbehandlingsprogrammet Sakarias. I tillegg har vi fått data om antall årsverk i fylkesnemndene fra Sentralenheten. Vi har også brukt statistikk fra SSB.

Sakarias ble innført i alle fylkesnemndene i 2006. Alle saker registreres i Sakarias. Der registreres også hvordan saken utvikler seg, for eksempel ved at den trekkes, om det avholdes forhandlingsmøter, hvem som treffer avgjørelse i saken samt om vedtak bringes inn og hva som blir utfall av anken. Alle hendelsene tidfestes. På grunnlag av opplysningene om den enkelte sak kan man generere samlerapporter og nøkkeltall. Data kan brukes bl.a. til å måle saksinnang, antall saker under behandling, antall saker som trekkes eller avgjøres, saksbehandlingstiden samt om nemndens avgjørelse går videre til rettslig prøving. Det registreres også hva som er årsak til at en sak er forsinket sammenlignet med lovens krav.

Vi har ikke tilgang til grunnlagsdata i Sakarias og har derfor i hovedsak måttet basere våre sammenstillinger på statistikk som allerede er produsert. Heller ikke Sentralenheten kan gjøre egne datauttrekk, men må bestille uttrekk fra selskapet som drifter systemet.

Sentralenheten får regelmessig laget sammenstillinger – i realiteten statistikker – basert på Sakarias. Blant disse er ”administrativ rapport”. Den viser en del nøkkeltall for antall saker, saksbehandlingstid,

årsak til forsinkelse i saksbehandlingen fordelt på nemnd. Sentralenheten hadde slike nøkkeltall for perioden 2010-14. Vi bestilte tilsvarende rapporter for årene 2007-09.

Sentralenheten får også et uttrekk kalt ”Produksjonsstatistikk”. Dette er en sammenstilling som viser antall månedsverk og antall behandlede saker av ulike typer for hver nemndsleder. Vi har fått disse rapportene for årene 2011-14, men i anonymisert form.

I tillegg har vi fått data for antall nemndsledere og administrativt ansatte i de enkelte nemndene. Vi bruker antall årsverk blant nemndsledere som uttrykk for kapasiteten og ressursforbruket i nemndene.

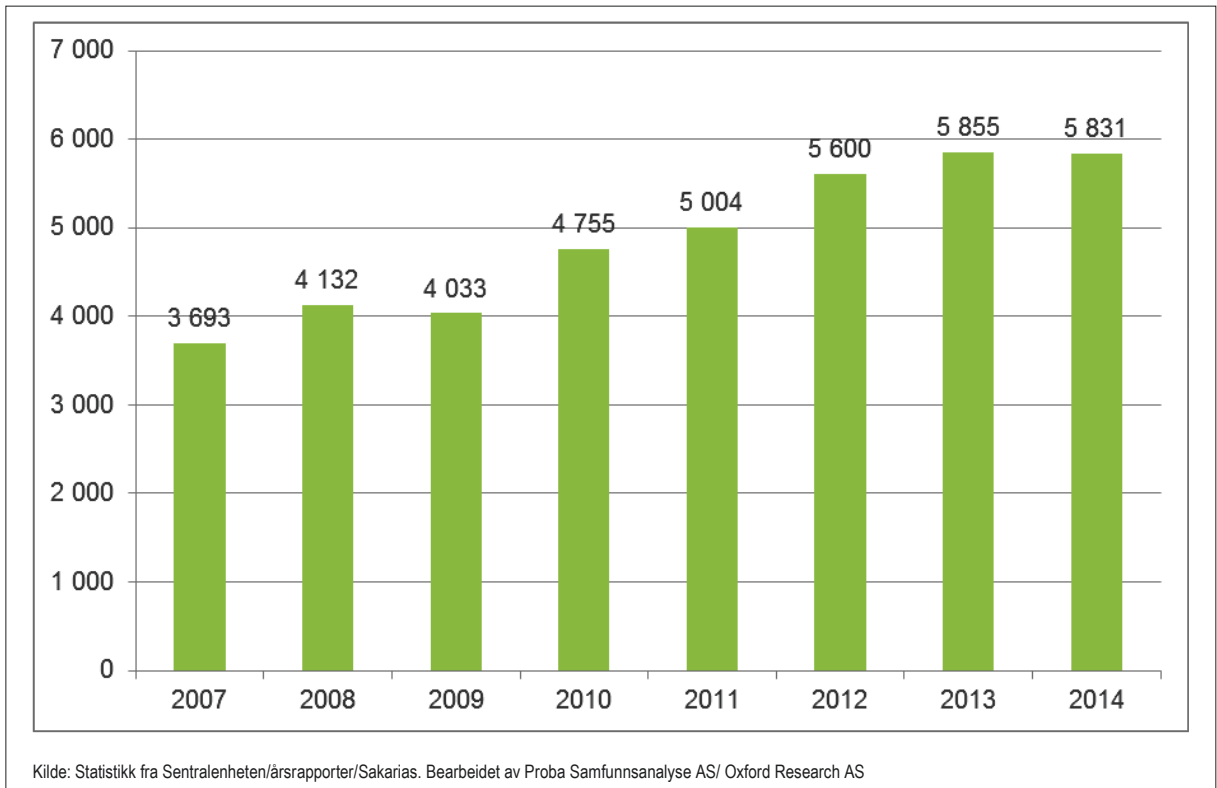
Sentralenheten framholder at datakvaliteten i Sakarias er variabel, særlig før Sentralenheten ble opprettet. I perioden fram til 2010 ble det lagt lite vekt på å sikre enhetlig registrering av sakene. Enkelte elementer i sakene (for eksempel overprøving i domstol) ble ikke registrert av alle nemndene. Videre er det gjort færre relevante datauttrekk for perioden 2007-2010 enn for de senere årene.

Som følge av tilgang og kvaliteten på data, har vi derfor lagt hovedvekten på årene 2011-14.

5.2 Utvikling i saksmengde

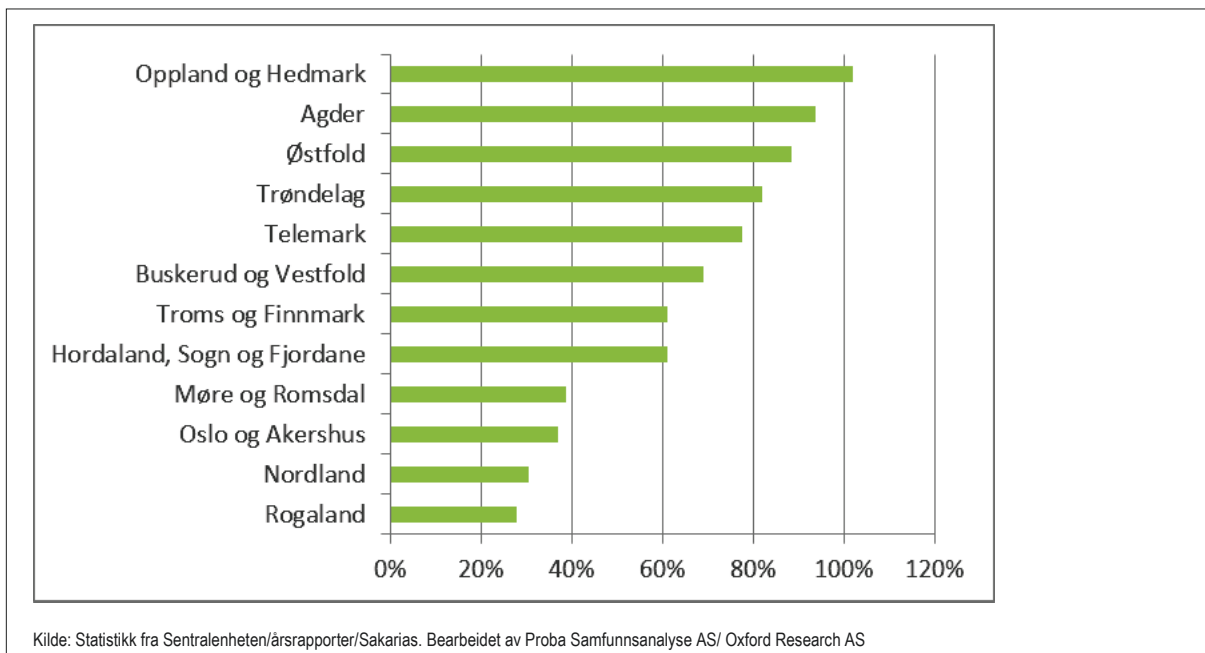
I perioden 2007-14 vokste antall behandlede saker i nemndene fra 3 693 til 5 831, dvs. med 58 prosent. Antall saker falt fra 2008 til -09 og fra 2013-14, men vokste de andre årene i perioden.

Figur 7: Saksinngang til fylkesnemndene 2007-14. Antall saker



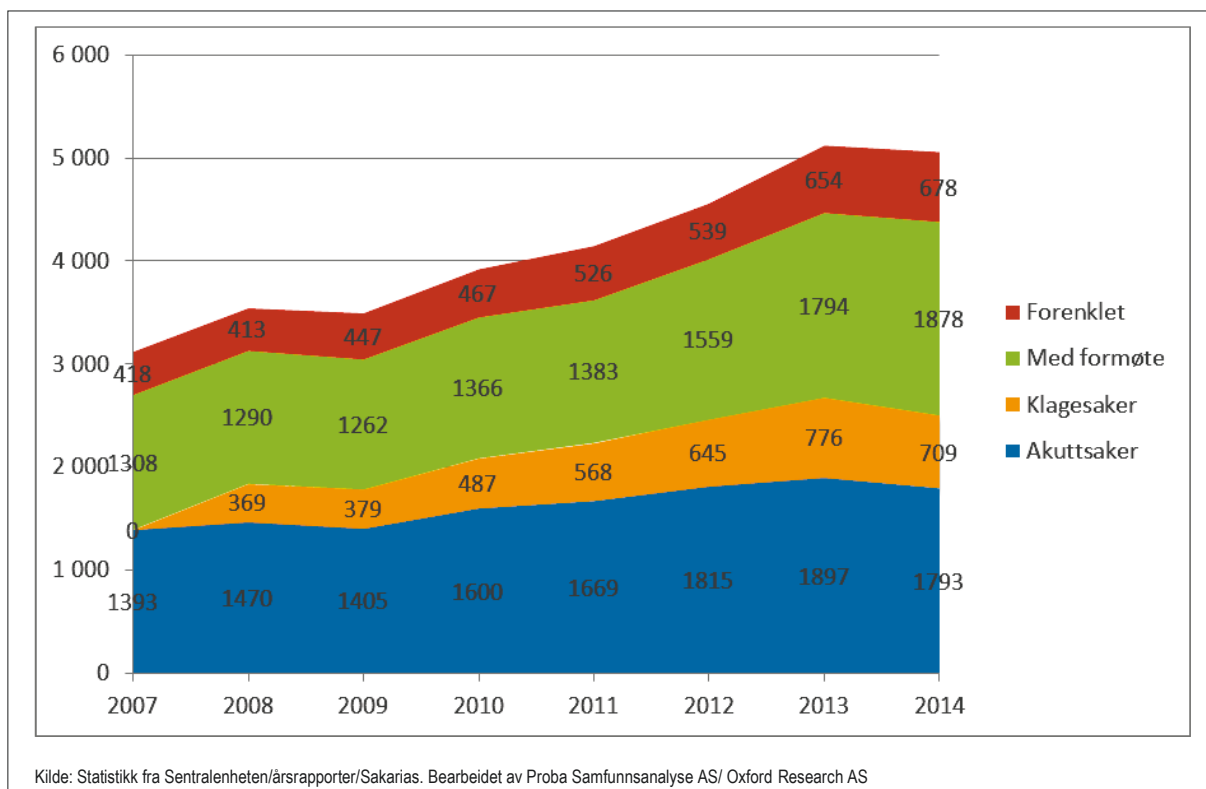
Veksten var ujevnt fordelt mellom nemndene. I både Oppland og Hedmark og Telemark økte saksinngangen med over 100 prosent i perioden. Oslo Akershus skiller seg ut ved særlig moderat vekst (29 prosent).

Figur 8: Vekst i saksinngangen til fylkesnemndene 2007-14. Prosent



Arbeidsbelastningen per sak varierer sterkt mellom sakstypene og mellom individuelle saker av samme type. Neste figur viser antall saker fordelt på behandlingsprosedyrer. Vi har slått sammen saker under henholdsvis Barnevernsloven og Helse- og omsorgstjenesteloven. Akuttsaker og saker med forhandlingsmøte dominerer. Før 2008 ble ikke klagesaker behandlet i dagens form, og vi mangler tall for klagesaker i 2007

Figur 9: Antall saker fordelt på behandlingsprosedyre. 2007-14



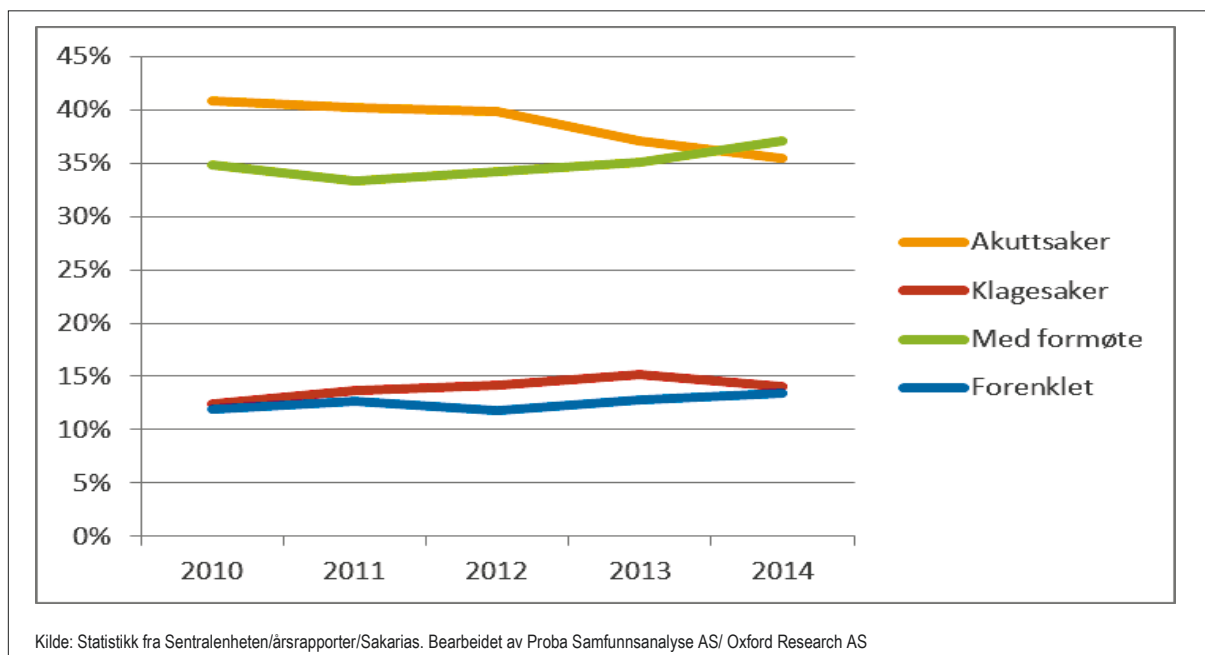
*Med forkortelsen »Med formøte» menes i figuren saker med forhandlingsmøte, jfr. barnevernloven § 7-14, jfr. § 7-5.

Neste figur viser hvordan saksmengden totalt fordelte seg på ulike typer behandlingsprosedyrer i perioden 2008-2014⁷⁰. Figuren viser at fordelingen på prosedyrer har endret seg moderat i perioden, men

de senere årene er det en ganske klar tendens til at andelen akuttsaker har falt, mens andelen saker som behandles med forhandlingsmøte har økt.

⁷⁰ Vi holder 2007 utenfor fordi vi ikke har informasjon om antall klagesaker dette året.

Figur 10: Sammensetningen av saksmengden på ulikeprosedyrer. 2008 og 2014. Prosent

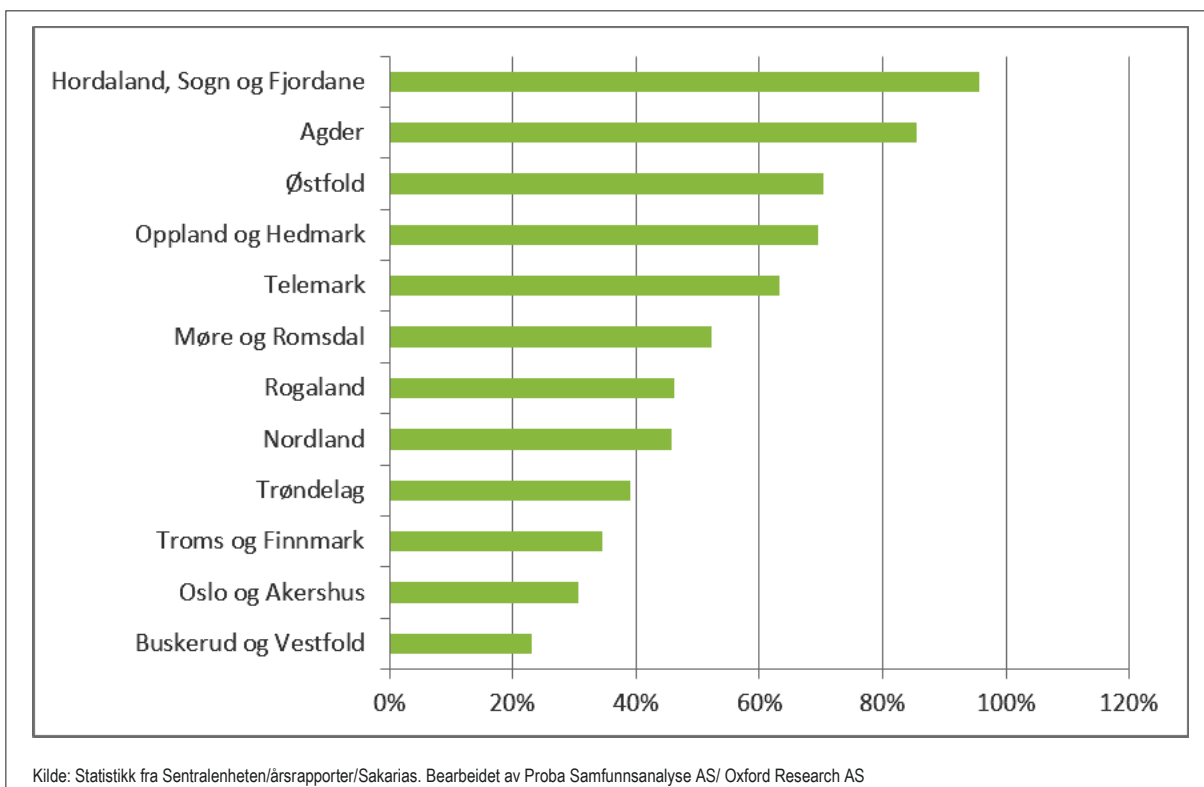


*Med forkortelsen »Med formøte» menes i figuren saker med forhandlingsmøte, jfr. barnevernloven § 7-14, jfr. § 7-5.

Når Sentralenheten lager nøkkeltall for antall saker per nemndsleder, regner de vanligvis bare med saker med forhandlingsmøte samt saker med forenklet behandling. Akutt- og klagesaker holdes utenfor. Det samme gjelder saker som avvises eller trekkes før realitetsavgjørelse. Begrunnelsen er at det er de to første sakstypene som vanligvis er mest ressurskrevende. Når det gjelder avviste og trukne saker, finnes det noen få saker som er nesten like arbeidskrevende

som saker med realitetsavgjørelse. Dette gjelder saker som trekkes på et sent tidspunkt, og da særlig de som trekkes under forhandlingsmøtet. Ettersom arbeidsbelastningen spriker særlig mye mellom saker som ikke kommer til realitetsbehandling og det er relativt få av disse sakene som medfører stor arbeidsbelastning, holdes de utenfor.

Figur 11: Vekst i antall saker 2007-14. Saker med realitetsavgjørelse, utenom akutt- og klagesaker. Prosent



Selv om sammensetning på sakstype er ganske stabil på landsbasis, er det en del variasjon mellom nemndene og innenfor den enkelte nemnd fra år til år.

Vi har laget en indikator for ressursbehovet i nemndene. Denne er laget som en vektet sum av antall av ulike typer saker som er behandlet av nemndene. Vi har beregnet ressursbehovet uttrykt ved denne indikatoren. Tabell 8 viser årsvekst i indikatoren. Tabellen illustrerer at det er store årlige svingninger i ressursbehovet. For eksempel falt ressursbehovet i Rogaland med 21 prosent fra 2010 til -11, men økte med 30 prosent året etter. Østfold opplevde 42 prosent vekst i 2012, men ingen vekst året etter.

Tabell 6: Vekst i ressursbehov i nemndene. Prosent

	2011	2012	2013	2014	2010-14
Oslo og Akershus	2 %	11 %	7 %	0 %	22 %
Østfold	13 %	42 %	0 %	15 %	86 %
Oppland og Hedmark	18 %	-5 %	36 %	-17 %	26 %
Buskerud og Vestfold	7 %	-3 %	25 %	-5 %	23 %
Telemark	-9 %	9 %	50 %	-3 %	45 %
Agder	-3 %	22 %	-4 %	28 %	45 %
Rogaland	-21 %	30 %	17 %	-6 %	13 %
Hordaland, Sogn og Fjordane	8 %	3 %	19 %	9 %	44 %
Møre og Romsdal	8 %	8 %	2 %	3 %	21 %
Trøndelag	10 %	22 %	22 %	-19 %	32 %
Nordland	3 %	7 %	30 %	-2 %	41 %
Troms og Finnmark	16 %	12 %	6 %	9 %	51 %

Kilde: Statistikk fra Sentralenheten/årsrapporter/Sakarias. Bearbejdet av Proba Samfunnsanalyse AS/ Oxford Research AS

Neste figur viser andel av sakene som ble behandlet med forenklet prosedyre i perioden 2011-2014 i de ulike nemndene.

Barnevernloven §§ 7-5 og 7-14 regulerer når saker kan behandles med forenklet prosedyre⁷¹. Forhandlingsmøtet kan unnlates etter nemndsleders avgjørelse når sakens parter samtykker. Dersom partene ikke samtykker, kan saken behandles forenklet hvis saken gjelder krav om endring i forhold til et tidligere vedtak eller dom når nemndsleder finner dette «ubetenkelig». Regelen fremgår av barnevernloven §§ 7-5 og 7-14. § 7-5 tredje ledd gir nemndsleder kompetanse til å gjøre en sak alene dersom saken gjelder krav om

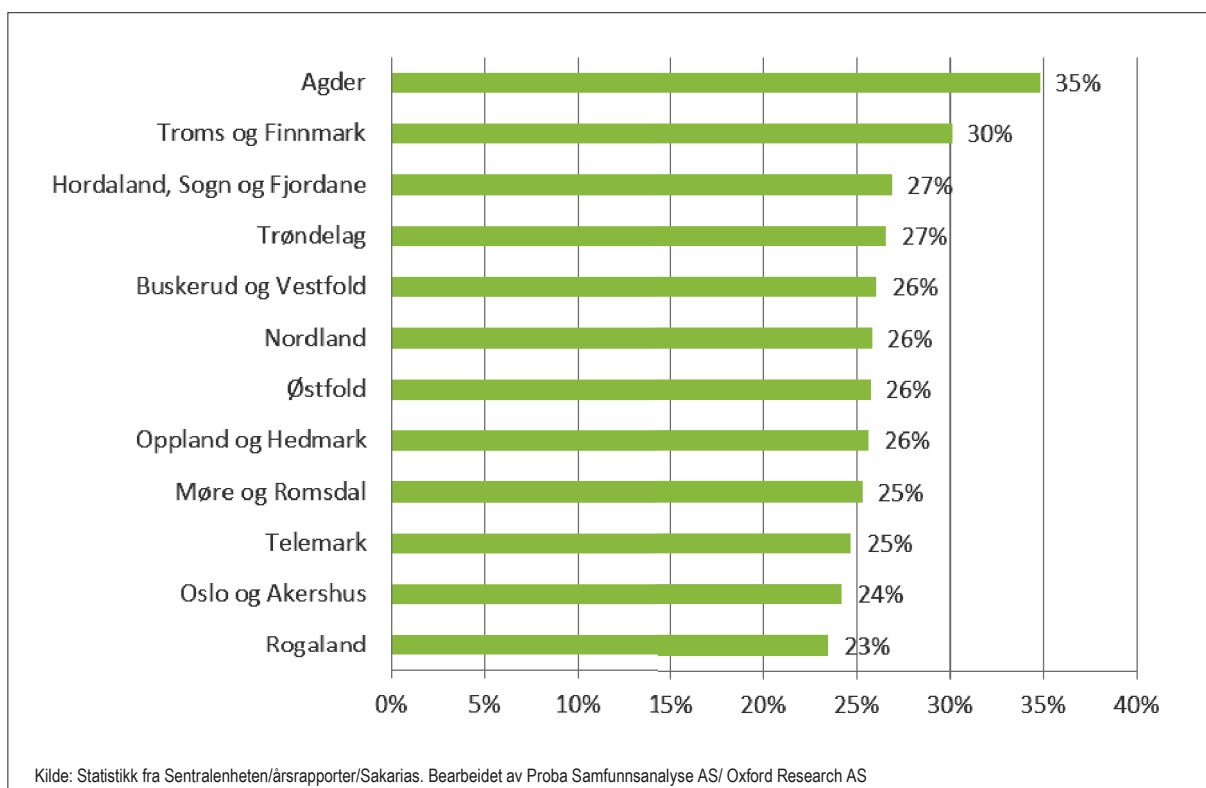
endring i forhold til et tidligere vedtak eller dom, såfremt dette fremstår som ubetenkelig (Ofstad og Skar 2009).

Den enkelte nemndsleder har følgelig et ansvar for å vurdere muligheten for forenklet behandling. Valg av forenklet behandling er ressursbesparende.

Klager og akuttsaker er ikke med i beregningen som er illustrert i figuren. Mens 35 prosent av sakene i Agder ble behandlet forenklet, var tilsvarende tall for Rogaland 23 prosent. Gjennomsnittet for alle nemndene var 26 prosent.

⁷¹ I tillegg har fylkesnemndene i "Kvalitetssikring av saksbehandlingen i fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker" gitt nærmere retningslinjer for valg av prosedyre.

Figur 12: Andel av saker med realitetsavgjørelse⁷² som ble behandlet med forenklet prosedyre. Utenom akutt- og klagesaker. Gjennomsnitt 2010-14. Prosent



5.3 Varighet av forhandlingsmøter

Intervjuene indikerer at planlegging av forhandlingsmøtene gir mulighet til å påvirke ressursbruken per sak. Redusert tidsbruk i forhandlingene har også virkning for tidsbruk på forberedelser og etterarbeid.

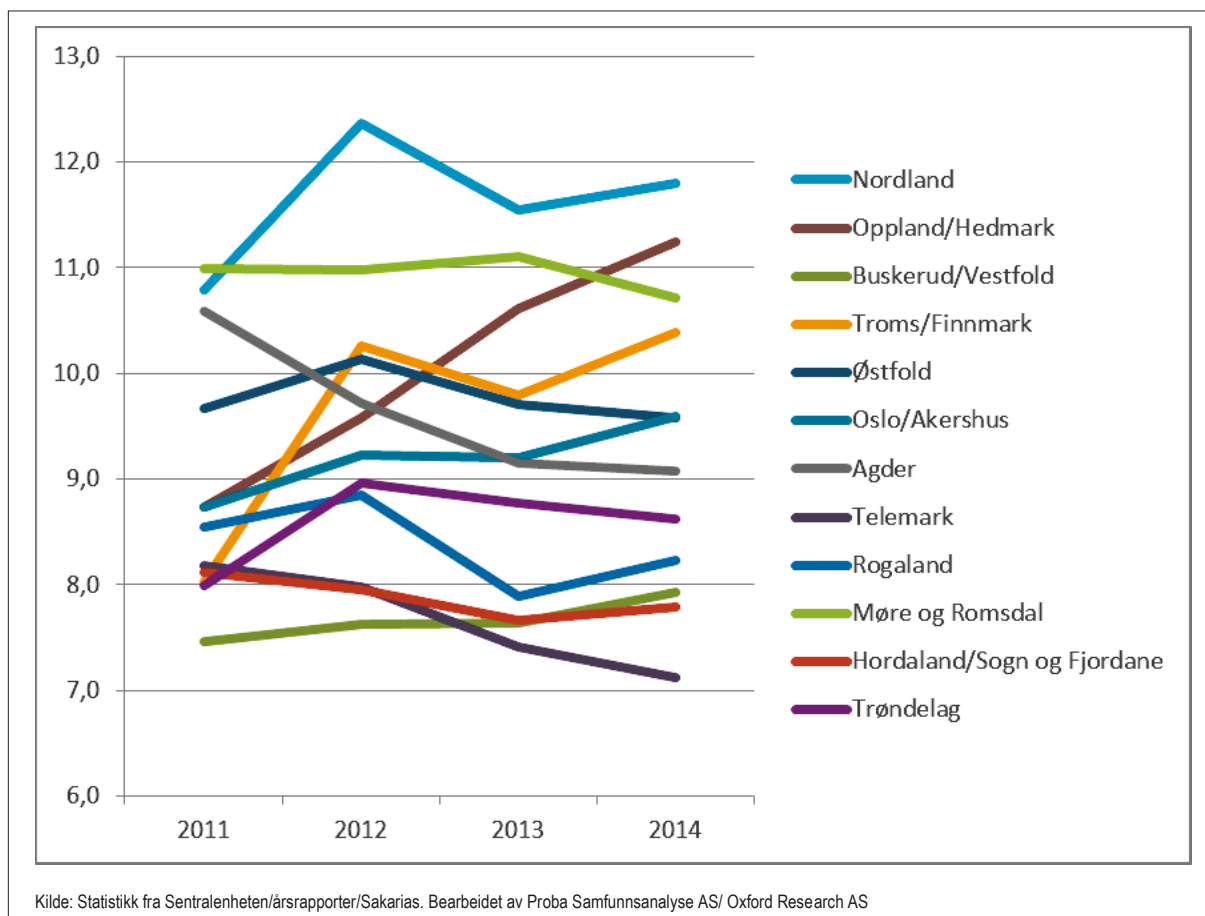
Figur 13 viser gjennomsnittlig antall møtetimer per sak med forhandlingsmøte. Man kan se at det er en

viss stabilitet i hvilke nemnder som har henholdsvis lange og korte møter.

I gjennomsnitt for alle nemndene har ikke møtetiden endret seg vesentlig i perioden. Gjennomsnittet var 8,7 timer i 2011 og 9,2 timer i 2014.

⁷² Med realitetsavgjørelse menes at sakens faktiske og rettslige spørsmål behandles i fylkesnemnda og det blir fattet vedtak i fylkesnemnda.

Figur 13: Gjennomsnittlig varighet av forhandlingsmøter. 2011-14. Timer



5.4 Ressursbruk og antall saker

Den neste tabellen viser antall saker per saksbehandlerårsverk i de ulike fylkesnemndene i årene 2011-14.

I 2014 behandlet Østfold mer enn 50 prosent flere saker per månedsverk enn Nordland. Man ser imidlertid

også enkelte nemnder, herunder Østfold, har opplevd sterk variasjon i antall saker per nemndslederårsverk.

Av nederste linje framgår det at antall saker per nemndslederårsverk steg fra 2011 til -12, falt året etter og steg igjen fra 2013 til de to første tertialene i 2014. Nivået i 2014 lå 3,9 prosent høyere enn i 2011.

Tabell 7: Saker behandlet per nemndslederårsverk

Antall saker pr årsverk	2011	2012	2013	2014
Østfold	81,9	104,2	76,8	102,5
Oppland og Hedmark	64,3	83,5	76,7	67,0
Buskerud og Vestfold	80,0	81,4	82,2	81,2
Telemark	85,6	90,5	100,6	80,9
Oslo og Akershus	82,9	80,1	78,9	83,0
Agder	70,6	73,4	83,2	96,9
Rogaland	74,6	69,5	78,4	77,8
Hordaland, Sogn og Fjordane	65,6	69,8	81,2	78,2
Møre og Romsdal	68,1	61,7	69,3	73,2

Trøndelag	77,6	79,5	72,5	82,8
Nordland	75,5	73,5	56,8	64,4
Troms og Finnmark	79,3	76,8	69,2	71,6
Fylkesnemndene totalt	75,6	77,7	76,9	79,9

Kilde: Statistikk fra Sentralenheten/årsrapporter/Sakarias. Bearbeidet av Proba Samfunnsanalyse AS/ Oxford Research AS

I beregningen gjengitt i forrige tabell skilles det ikke mellom ulike typer saker. Det er imidlertid svært store forskjeller mellom arbeidsmengden knyttet til individuelle saker. Det er vanlig å dele sakene inn i følgende kategorier:

- Akuttsaker
- Klager
- Saker avgjort av nemndsleder (omtales også som "forenklet behandling")
- Saker med forhandlingsmøte

Rekkefølgen samsvarer med ressursbehovet som knyttet til disse sakstypene. I tillegg til disse fire, er det en rekke saker som blir avvist på formelt grunnlag eller som trekkes. Enkelte av disse sakene kan kreve betydelige ressurser, mens andre trekkes før nemnden har lagt innsats i saken.

I sammenstillinger som gis til nemndene, viser Sentralenheten henholdsvis antall saker med forhandlingsmøte og antall forenklede saker, begge per nemndslederårsverk, hver for seg

Tabell 8: Antall saker med forhandlingsmøte og antall forenklede saker per nemndslederårsverk. 2013 og januar-august 2014

Antall saker per årsverk	2013		Jan-aug 2014	
	Forhandlingsmøte	Forenklede	Forhandlingsmøte	Forenklede
Østfold	27,9	10,8	34,9	13,2
Oppland og Hedmark	26,4	9,6	23,8	10,7
Buskerud og Vestfold	29,8	8,0	30,7	10,2
Telemark	34,3	9,5	32,8	9,0
Oslo og Akershus	24,4	8,3	28,6	8,4
Agder	27,4	16,1	34,2	20,8
Rogaland	27,3	10,8	28,6	12,1
Hordaland, Sogn og Fjordane	27,3	11,4	31,1	11,4
Møre og Romsdal	24,8	10,7	29,5	9,7
Trøndelag	26,4	10,7	26,9	9,0
Nordland	24,4	5,6	27,9	9,1
Troms og Finnmark	26,0	10,2	31,1	8,7
Fylkesnemndene totalt	26,8	9,9	29,7	10,8

Kilde: Statistikk fra Sentralenheten/årsrapporter/Sakarias. Bearbeidet av Proba Samfunnsanalyse AS/ Oxford Research AS

Fylkesnemndene har i sum økt antall saker per nemndslederårsverk fra 2013 til 2014. Dette gjelder begge typer saker. Hvis man ser på utviklingen i antall saker per nemndslederårsverk i for eksempel Oppland og Hedmark, ser man svakheten ved denne måten å sammenstille dataene: Når man vet at de to sakstypene ikke er like ressurskrevende, kan man ikke bruke sammenstillingen til å si om det var vekst i saksgjennomstrømningen i denne nemnden (det var en reduksjon i antall saker med forhandlingsmøte, men økning i antall forenklede). Tilsvarende problem oppstår ved utviklingen i andre nemnder og hvis man ønsker å sammenligne saksgjennomstrømning i ulike nemnder.

Det er imidlertid også store forskjeller mellom enkelt-saker innenfor hver av kategoriene over. Blant annet vil følgende faktorer påvirke ressursbehovet;

- Antall barn
- Antall parter i saken
- Behov for tolk

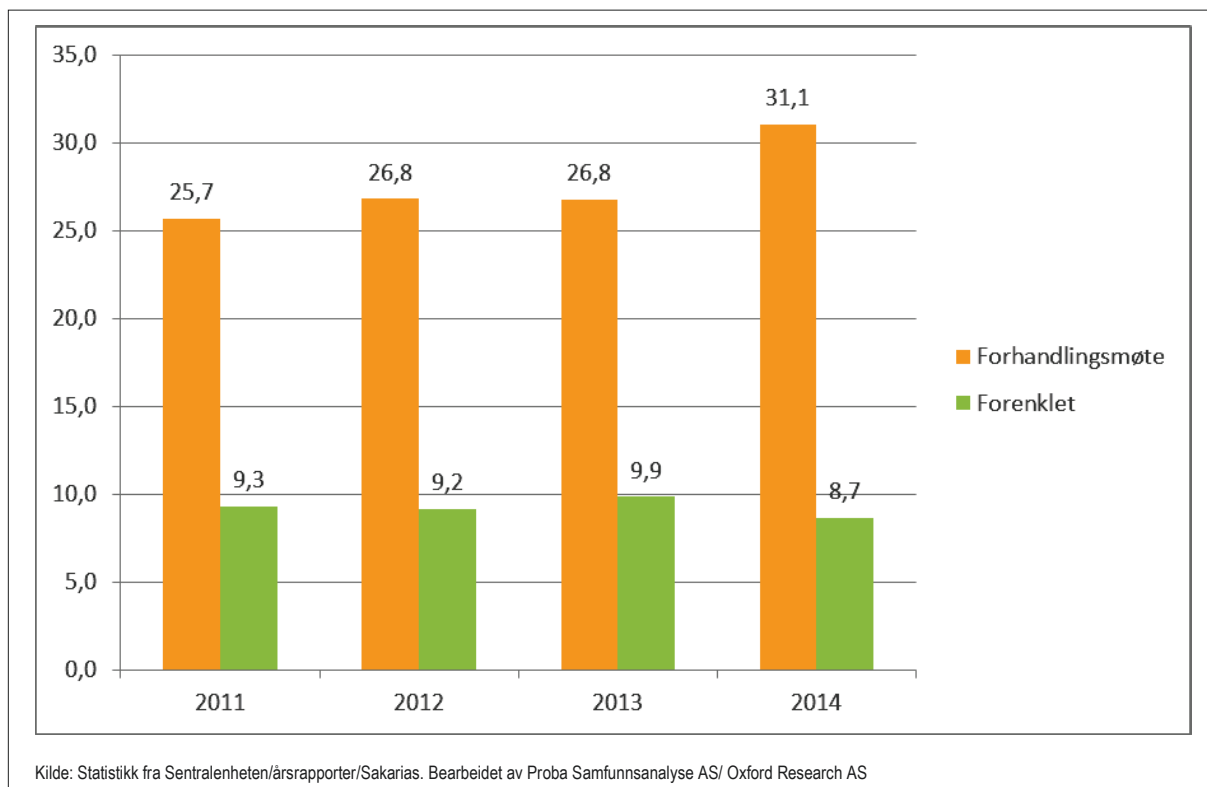
Vi har ikke tilgang til data om disse forholdene. Andel av befolkningen i et område som har innvandringsbakgrunn kan indikere om de ulike nemndene relativt ofte eller relativt sjelden har behov for tolk i sakene,

men betydningen av dette for ressursbehovet vet vi lite om⁷³.

I Figur 14 har vi summert sammen alle nemndene. Figuren viser antall saker med forhandlingsmøte og med forenklet behandling, begge per nemndslederårsverk. Akutt- og klagesaker er holdt utenfor. Man

ser at det i denne perioden har vært sterk vekst i antall saker med forhandlingsmøte per nemndslederårsverk, mens antall med forenklet behandling har falt noe.

Figur 14: Antall saker per nemndslederårsverk i nemndene samlet. 2011-14

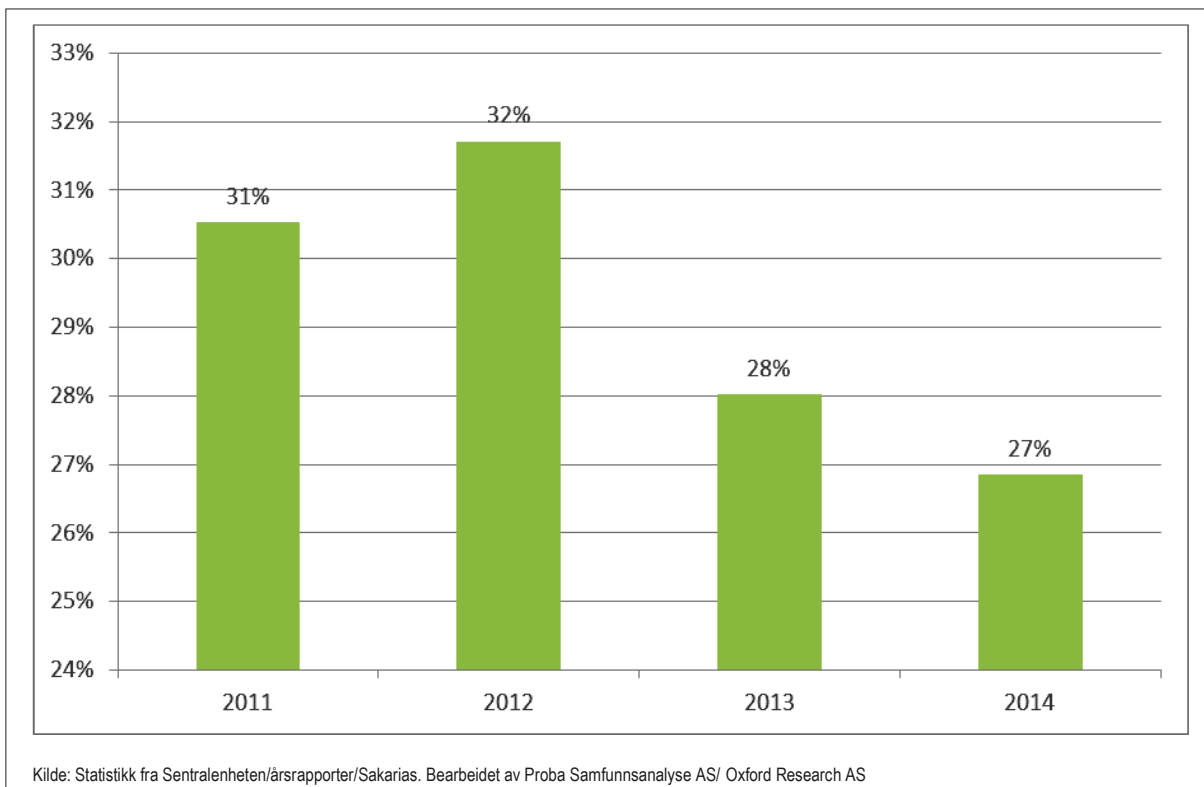


Mange av sakene trekkes, heves eller avvises før realitetsbehandling. Andelen av sakene som ikke kommer til realitetsbehandling varierer betydelig over tid

og mellom nemndene. I 2014 var det 837 saker som på denne måten ikke kom til sluttbehandling

⁷³ Oslo og Akershus samt Østfold har høyest andel av befolkning med ikke-vestlig innvandringsbakgrunn (hvh 17 og 9 prosent av barn i alderen 1-15 år). Lavest andel innvandrere har Møre og Romsdal samt Troms og Finnmark (rundt 4 prosent).

Figur 15: Andel av sakene som trekkes eller avvises før realitetsbehandling. I prosent av alle saker utenom akutte



Østfold og Trøndelag (bortsett fra i 2012) har ligget lavt i andel ikke realitetsbehandlede saker, mens særlig Nordland, men også Telemark har ligget høyt. Ved beregning av andelene, er akuttsaker holdt utenfor

Tabell 9: Andel av sakene som avvises, heves eller trekkes. I prosent av alle saker utenom akutte

	2011	2012	2013	2014
Agder	27 %	25 %	29 %	25 %
Buskerud og Vestfold	32 %	36 %	30 %	24 %
Hordaland, Sogn og Fjordane	34 %	31 %	26 %	28 %
Møre og Romsdal	31 %	40 %	37 %	36 %
Nordland	49 %	64 %	45 %	36 %
Oppland og Hedmark	26 %	26 %	26 %	22 %
Oslo og Akershus	27 %	29 %	26 %	29 %
Rogaland	31 %	25 %	24 %	25 %
Telemark	51 %	42 %	31 %	27 %
Troms og Finnmark	29 %	30 %	33 %	29 %
Trøndelag	20 %	32 %	19 %	22 %
Østfold	24 %	21 %	27 %	25 %

Kilde: Statistikk fra Sentralenheten/årsrapporter/Sakarias. Bearbeidet av Proba Samfunnsanalyse AS/ Oxford Research AS

5.5 Indikator for samlet produksjon

For å få et mest mulig komplett bilde av ressursbehovet i nemndene, har vi laget en indikator for samlet

produksjon i hver nemnd. Indikatoren er basert på en vektet sum av de ulike sakstypene.

Vi forsøkte først å bruke regresjonsanalyse. I denne analysen var antall årsverk i hver nemnd i hvert år avhengig variabel, mens antall saker av ulike typer ble brukt til å forklare antall årsverk. Hvis det hadde vært slik at ressursbruken i nemndene løpende ble tilpasset behovet, ville denne metoden kanskje fungert godt. Resultatet av regresjonsanalysen ble forkastet fordi resultatet stemte dårlig overens med vårt inntrykk av hvor mye ressurser som kreves til de ulike sakstypene.

Vi valgte i stedet å stille følgende spørsmål til daglig leder i en av nemndene:

Regnet i belastningen på nemndsleder, hvor mange saker med forenklet behandling tilsvarer en sak med forhandlingsmøte? Tilsvarende spørsmål kan stilles for klagesaker og akuttsaker.

Grunnen til at vi stilte spørsmålet slik, og ikke i stedet ba om et anslag for antall time-/dagsverk som kreves for ulike typer saker, er at vi antok at det er krevende å korrigere for all tid som ikke brukes til selve saksbehandlingen (fellesaktiviteter, opplæring, sykefravær, mv.). Hvis vi hadde bedt om anslag på tidsbruk på hver av sakstypene og brukt den anslåtte tidsbruken og antall saker til å beregne hvor mye hver nemndsleder hadde arbeidet, ville svaret blitt konsistent med nemndsledernes faktiske arbeidstid. Vår metode sikrer en konsistens mellom tidsbruk på ulike typer saker og nemndsledernes faktiske arbeidstid.

Spørsmålet vi stilte ble drøftet blant nemndslederne i den aktuelle nemnden og daglig leder ga oss tilbakemelding, men ikke i form av helt presise anslag. På basis av svaret har vi lagt til grunn at 1 sak med forhandlingsmøte tilsvarer:

- 31,1 akuttsaker
- 4,0 klagesaker
- 3,3 saker med forenklet behandling

Vi har ikke tatt med trukne saker.

Beregningen består videre av:

- Oppsummering alle sakene for hver av de fire kategoriene i alle i nemndene i perioden 2010-14,
- Omregning til "forhandlingsmøte-ekvivalenter" ved hjelp av forholdstallene over

- Divisjon med antall nemndslederårsverk i den samme perioden.

Beregningene gir et anslag på hvor mye nemndslederarbeid (uttrykt i andel av årsverk) som kreves for å behandle én sak med forhandlingsmøte. Resultatet indikerer at i gjennomsnitt brukte nemndene i perioden 2010-14 6,2 prosent av et årsverk på å behandle en sak med forhandlingsmøte. Hvis man tar utgangspunkt i at det er rundt 230 arbeidsdager per år, tilsvarer dette 14 arbeidsdager.

Vår beregning gir et uttrykk for gjennomsnittlig produktivitet i alle nemndene i denne perioden. Dette kan vi kalle "normal produktivitet". Vi sammenligner deretter produksjonen per nemndslederårsverk i det enkelte år og i den enkelte nemnd med "normalnivået".

Ettersom sammensetningen av saksmengden på prosedyrer er ganske jevn mellom nemndene, og det er bare moderate endringen i saksmengden i nemndene samlet over tid, mener vi at vår metode er godt egnet til å sammenligne nemndene med hverandre for en periode på noen år og å se på tidsutviklingen for nemndene samlet. En moderat endring i forholdstallene vi har brukt for å omregne de faktiske sakstallene til ekvivalenter av saker med forhandlingsmøte vil derfor ikke gi store utslag.

På kort sikt kan ulike forhold trolig skape sterke utslag i den beregnede produktiviteten i den enkelte nemnd. Særlig kan man se for seg at en sterk svingning i antall saker og/eller sammensetning av denne, kan gjøre at nemndene får ledig kapasitet eller at de tar et skippertak for å hindre opphoping av saker. I relativt korte perioder kan man presse fram en særlig høy saksgjennomstrømning som ikke er holdbar på sikt. Man kan også tenke seg at uventet lav saksinnang kan gi lav saksgjennomstrømning per nemndsleder.

Vi har likevel brukt resultatene over til å beregne kapasitetsbehovet i hver nemnd i hvert av årene, og om den faktiske ressursbruken har ligget over eller under det beregnede kapasitetsbehovet. Man bør imidlertid ikke legge vesentlig vekt på resultater for individuelle nemnder i enkeltår.

Resultatet er framstilt i tabellen nedenfor. Den nederste linjen indikerer at nemndene samlet hadde de en viss overskuddskapasitet de første årene, men at dette har snudd til underskudd. Sagt på en annen måte, indikerer beregningene at nemndene i sum er blitt mer produktive i perioden.

Nordland har hatt relativt godt med kapasitet i perioden sett under ett, mens Rogaland samt Buskerud og Vestfold har hatt knapphet på ressurser

Tabell 10: Overskudd (+) og underskudd (-) på saksbehandlerkapasitet i nemndene. 2010-13

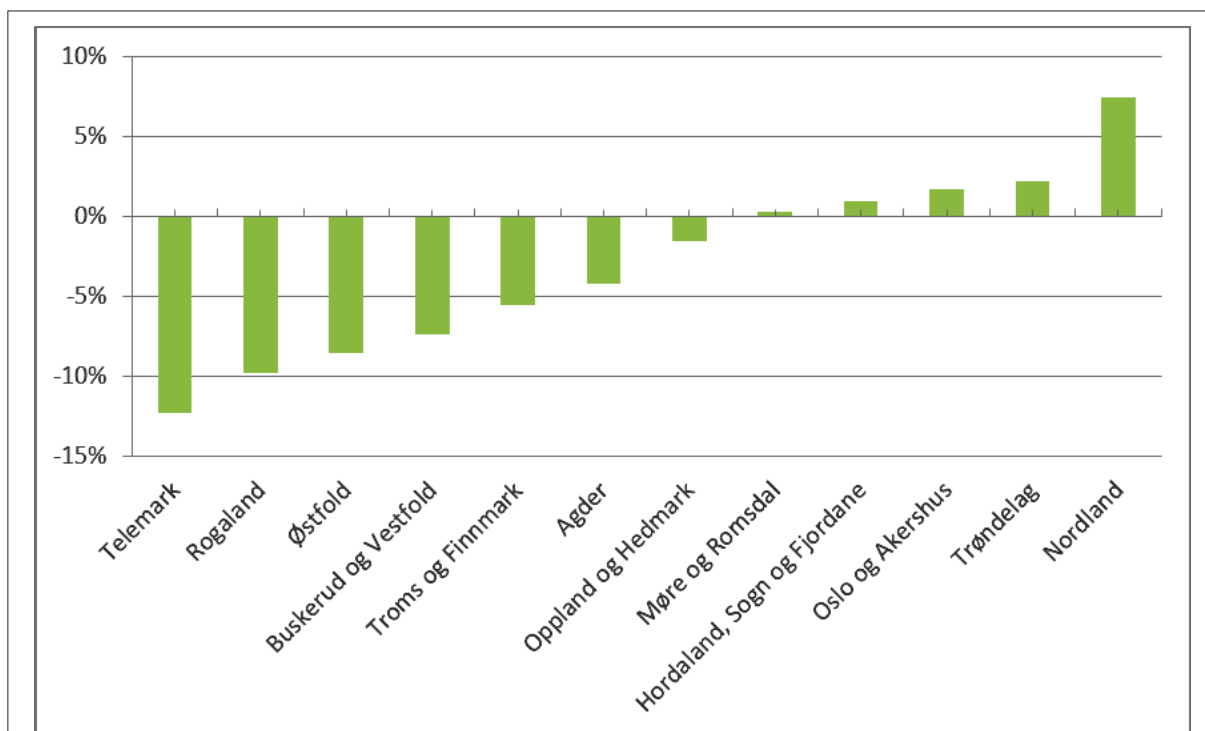
	2010	2011	2012	2013	
Oslo og Akershus	0,4	0,4	0,1	0,6	-0,6
Østfold	1,1	0,1	-1,1	-0,3	-1,4
Oppland og Hedmark	-0,1	-0,1	0,0	-0,5	0,4
Buskerud og Vestfold	-0,2	-0,3	-0,1	-0,8	-1,0
Telemark	0,2	-0,1	-0,3	-0,7	-0,5
Agder	0,5	0,2	-0,2	0,0	-1,2
Rogaland	-1,1	-0,3	0,0	-0,6	-0,5
Hordaland, Sogn og Fjordane	0,6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

Kilde: Statistikk fra Sentralenheten/årsrapporter/Sakarias. Bearbejdet av Proba Samfunnsanalyse AS/ Oxford Research AS

Over-/underskudd på ressurser bør ses i sammenheng med nemndenes størrelse. Vi har derfor beregnet hvor mye det beregnede over-/underskuddet i perioden 2010-14 utgjorde av faktiske nemndslederårsverk i de respektive nemndene. Figur 16 viser resultatet av beregningen. Nemnda i Nordland hadde i

perioden om lag 7 prosent større kapasitet relativt til saksmengden enn det som var vanlig i nemndene. Telemark framstår med størst knapphet på ressurser, relativt til nemndens størrelse.

Figur 16: Over-/underskuddskapasitet relativt til faktisk kapasitet. 2010-14



Kilde: Statistikk fra Sentralenheten/årsrapporter/Sakarias. Bearbejdet av Proba Samfunnsanalyse AS/ Oxford Research AS

Ser man på 2014 alene, tyder beregningene på at det er meget store sprik mellom faktisk kapasitet og behov i enkelte av nemndene. I Østfold og Agder ligger faktisk kapasitet en tredel lavere enn det historiske tall for saksgjennomstrømning per nemndsleder skulle tilsi. I Oppland og Hedmark lå kapasiteten 8 prosent høyere enn det saksmengden skulle tilsi.

Metoden vi har brukt har enkelte svakheter:

- Vektene for de ulike sakstypene kan være feil. Dette kan til en viss grad påvirke både beregningene av over-/underskuddskapasitet i de ulike nemndene og årene, men særlig for nemndene samlet er sammensetningen av ulike sakstyper såpass stabile over tid at endringene i vektene ville hatt liten betydning.
- Vi har sett bort fra saker som ikke er kommet til realitetsbehandling. Ettersom det både er variasjon mellom nemnder og over tid i andel saker som avvises, heves eller trekkes, kunne en riktige behandling disse sakene påvirket resultatet. Imidlertid stoppes de aller fleste av disse sakene tidlig i prosessen.

Hvis nemndene kan påvirke hvilken prosess som skal brukes i behandlingen av sakene, gir ikke våre beregninger noe godt uttrykk for produksjonen. Nemndene kan til en viss grad påvirke om en sak skal behandles med forhandlingsmøte eller forenklet. Figur 1-6 viste at det er ganske store forskjeller mellom nemndene når det gjelder andelen av sakene som behandles forenklet. Agder skiller seg ut ved høy andel saker med forenklet behandling. De har i samtale med oss sagt at de har hatt dette som en del av sin strategi. Hvis behandlingen av disse sakene blir tilfredsstillende også med forenklet behandling, burde behandling av disse sakene veiet like tungt som om de var behandlet med forhandlingsmøte. Det er derfor mulig at Agder har tatt et grep for å forbedre sin produktivitet uten at vår indikatorer fanger opp dette.

5.6 Forskjeller i produktivitet – individuelle eller systematiske?

I intervjuene med nemndene har vi pekt på at nøkkeltall tyder på at det er betydelige forskjeller mellom nemndene når det gjelder ressursbruk per sak. Vi har spurt om hva som kan forklare slike forskjeller. Det er

mange som har svart at de mener at forskjellene i hovedsak er individuelle og at det er små forskjeller i arbeidsmåter, ledelse, mv.

Som nevnt tidligere, har vi ikke grunnlag for å avgjøre hvor mye av forskjellene i produktivitet som kan forklares med forskjeller i sammensetningen av staben i de ulike nemndene. Vi mener imidlertid at hvis det er små forskjeller i produktivitet mellom de enkelte nemndslederne, men ganske systematiske forskjeller mellom nemndene, kan dette tyde på at arbeidsformer og ledelse er den viktigste forklaringen på forskjeller i nemndenes produktivitet. Hvis det derimot er stort sprik, særlig i form av flere nemndsledere med særlig lav produktivitet, i de nemndene med lavest produktivitet, kan dette tyde på at det er sammensetningen av staben som er den viktigste forklaringen. Vi har tilnærmet oss dette ved å studere variasjon i produktivitet mellom nemndslederne i den enkelte nemnd. Videre har vi sett på minimums- og maksimumsnivået blant individuelle nemndsledere i hver nemnd.

Vi finner at det er like stor variasjon i individuelle produktivitetstall i de mest produktive nemndene som i de minst produktive. Høy gjennomsnittlig produktivitet i enkelte nemnder kan altså i hovedsak ikke forklares med fravær av nemndsledere med lav produktivitet.

Videre finner vi at i en av nemndene er den minst produktive nemndslederen like produktiv som den mest produktive nemndslederen i den nemnden som har lavest produktivitet. Det virker lite sannsynlig at forskjellene i produktivitet for disse nemndene skyldes

tilfeldighet. Forskjellene skyldes trolig systematiske forskjeller i arbeidsmåter, rekruttering eller andre resultater av ledelse.

I våre data kan vi ikke se hvordan den enkelte nemndsleders produktivitet utvikler seg over tid. Data angir kun hvilken nemnd vedkommende arbeider i og ikke kjennetegn som gjør at vi kan gjenkjenne den samme nemndslederen i de andre årene.

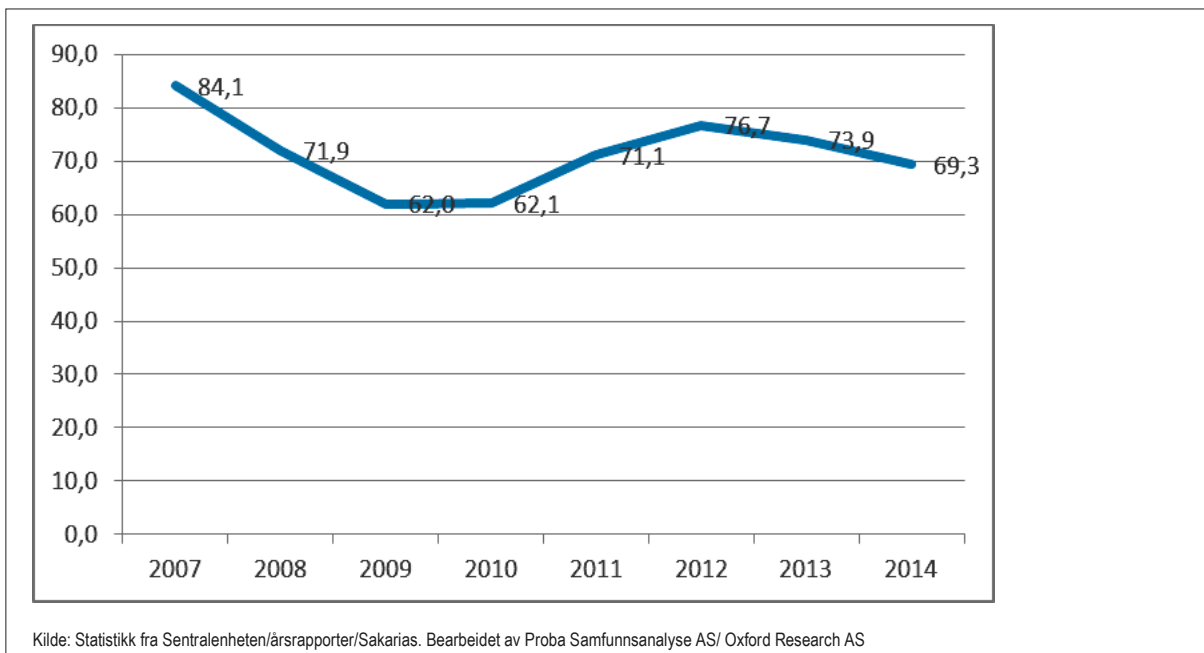
5.7 Saksbehandlingstid

For saker med forhandlingsmøte er det et mål å redusere saksbehandlingstiden samt å redusere forskjellene i saksbehandlingstid mellom nemndene.

Saksbehandlingstiden omfatter både tiden før (beramningstiden) og etter forhandlingsmøtet. Perioden før og etter forhandlingsmøte har ulike frister i lovgivningen. Fristen for behandling av saker fram til forhandlingsmøte fra fylkesnemnda mottok saken er angitt i barnevernloven § 7-14. Ordlyden "hvis mulig innen fire uker" åpner opp for en viss fleksibilitet. Fristen for å fatte vedtak *etter forhandlingsmøte* er imidlertid absolutt, jf. at det i barnevernloven § 7-19 står at fylkesnemnda "treffer vedtak snarest mulig og senest to uker etter at forhandlingsmøtet ble avsluttet".

Neste figur viser at saksbehandlingstiden falt i 2008 og -09, steg i årene 2010-12, men falt igjen i 2013-2014. Totalt har saksbehandlingstiden falt i perioden.

Figur 17: Saksbehandlingstid. Antall dager. Saker med realitetsavgjørelse



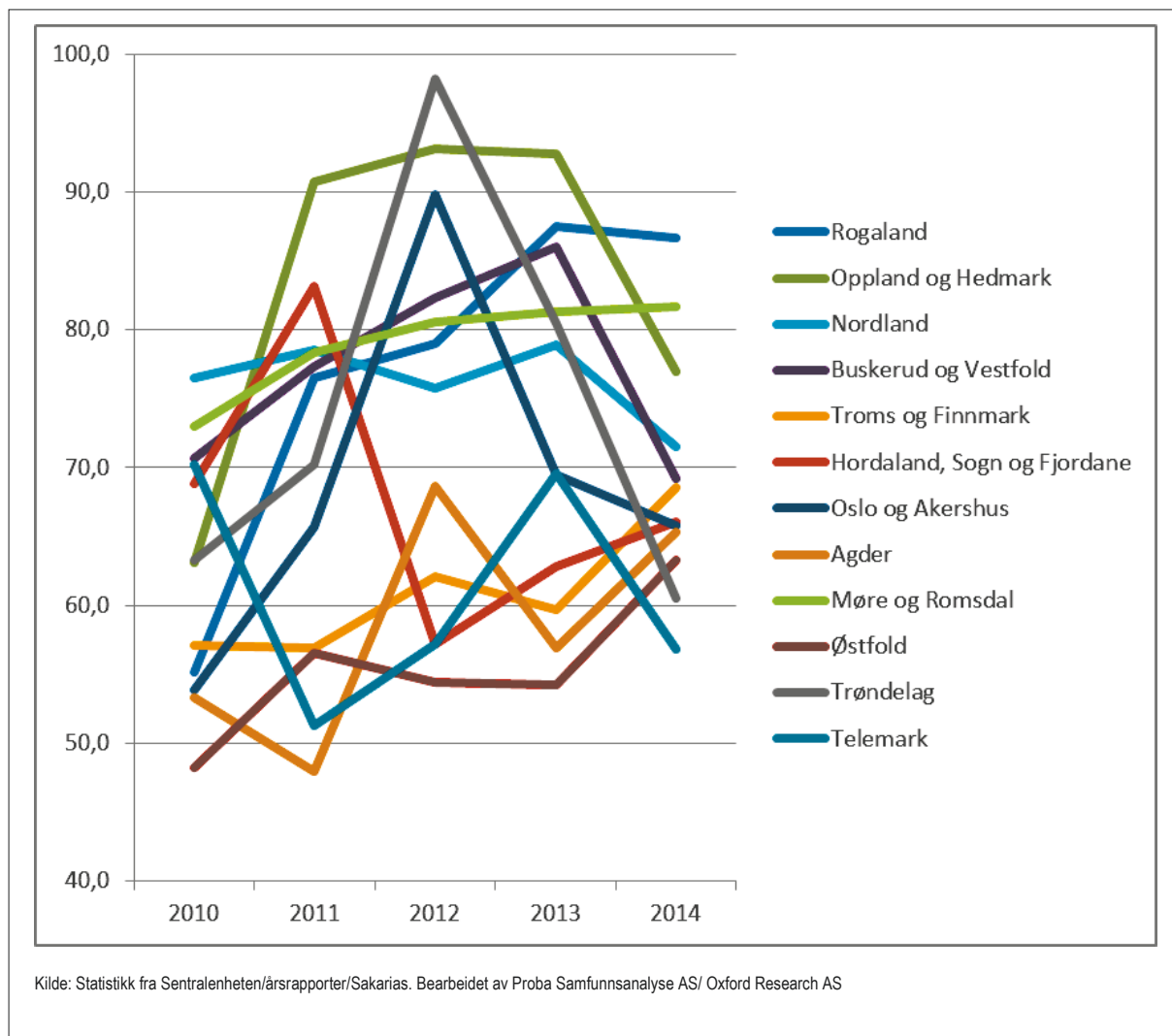
Det er betydelige forskjeller i gjennomsnittlig behandlingstid ved de ulike nemndene (Jf. neste figur). I 2014 varierte gjennomsnittlig saksbehandlingstid fra 56,8 dager i Østfold til 86,7 dager i Oppland og Hedmark.

Ikke bare var det store forskjeller saksbehandlingstiden i 2014, men man ser også store forskjeller i tendensene til endring fra år til år.

- Tre nemnder (Østfold, Telemark, og Agder) er i alle årene blant nemndene med kort behandlingstid.
- To nemnder (Oppland og Hedmark og Møre og Romsdal) har ganske lang behandlingstid alle årene.

- Fire nemnder har oppnådd fall i behandlingstiden i løpet av perioden (Buskerud og Vestfold, Telemark, Hordaland og Sogn og Fjordane, Trøndelag og Nordland).
- Reduksjonen i behandlingstiden har i perioden 2012-14 vært svært sterk i Trøndelag og Oslo & Akershus
- Behandlingstiden har økt særlig sterkt i Rogaland, men også i Oslo & Akershus, Østfold, Oppland & Hedmark, Agder og Troms & Finnmark har behandlingstiden økt med minst 20 prosent siden 2010.

Figur 18: Gjennomsnittlig saksbehandlingstid ved nemndene. Antall dager. 2011-14



Hvis kapasiteten ved nemnden i utgangspunktet er fullt utnyttet, kan en økning i saksinngangen gi økt behandlingstid.

5.8 Andel saker innenfor lovens tidsfrister

Hovedregelen i loven er følgende tidsfrister:

- Maksimalt fire uker fra sak mottas til første forhandlingsmøte
- Maksimalt to uker fra forhandlinger avsluttes til vedtak

- Maksimalt 48 timer for godkjenning av akuttvedtak fra nemnda har mottatt saken
- Maksimalt en uke for vedtak i klagesaker (fra klagen er mottatt)

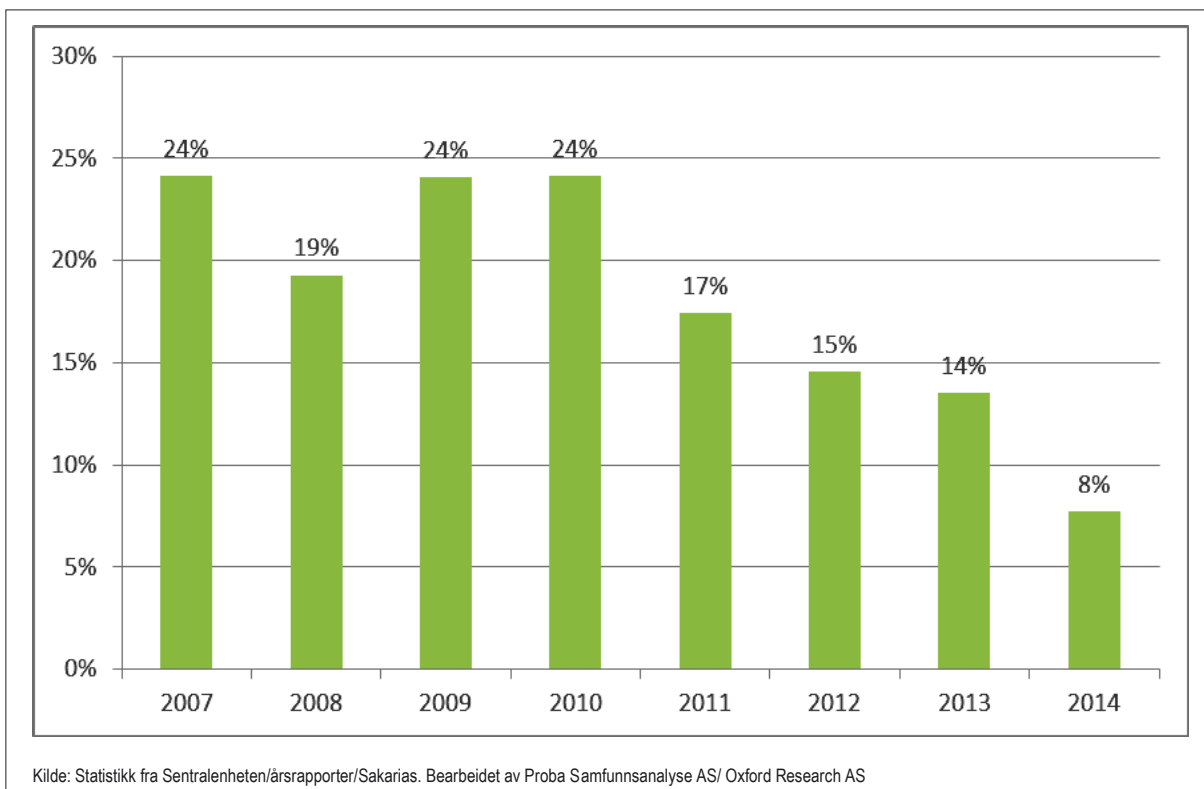
I Tildelingsbrevet for 2014 er det formulert mål for saksbehandlingstid. Resultatkravet er at alle saker skal være behandlet innenfor lovens frister.

Barnevernloven

Andelen av sakene i henhold til barneloven som behandles innenfor den normale tidsfristen angitt i lo-

ven, er synkende. Mens 24 prosent av sakene ble behandlet innenfor fristen i 2007, falt andelen til 14 prosent i 2013.

Figur 19: Andel av saker i henhold til barnevernloven som ble behandlet innenfor tidsfristen. Bare saker med forhandlingsmøte. Prosent



Andelen av sakene som behandles innenfor tidsfristen i den enkelte nemnd varierer betydelig fra år til år, men man ser også at enkelte nemnder skiller seg ut. Det er betydelige forskjeller mellom nemndene når det gjelder andel av sakene som er behandlet innenfor fristen på fire uker:

- Østfold har i alle årene ligget høyt, men forskjellen til de andre nemndene er redusert over tid.
- Møre og Romsdal, Nordland samt Oslo & Akershus lå tidligere lavt, men er nå om lag på linje med eller betydelig høyere (gjelder Oslo og Akershus i 2014) landsgjennomsnittet.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Oslo og Akershus	26 %	20 %	33 %	29 %	14 %	11 %	17 %	17 %
Østfold	35 %	32 %	24 %	46 %	36 %	23 %	27 %	12 %
Oppland og Hedmark	22 %	16 %	33 %	22 %	15 %	11 %	9 %	4 %
Buskerud og Vestfold	36 %	24 %	29 %	19 %	17 %	10 %	6 %	7 %
Telemark	20 %	22 %	22 %	11 %	31 %	22 %	10 %	11 %
Agder	15 %	20 %	20 %	21 %	32 %	13 %	13 %	14 %
Rogaland	16 %	15 %	19 %	35 %	14 %	16 %	11 %	7 %
Hordaland, Sogn og Fjordane	18 %	11 %	18 %	23 %	15 %	14 %	15 %	9 %
Møre og Romsdal	23 %	10 %	6 %	3 %	9 %	15 %	16 %	8 %
Trøndelag	17 %	17 %	21 %	22 %	13 %	14 %	10 %	4 %
Nordland	26 %	15 %	3 %	17 %	4 %	16 %	14 %	9 %
Troms og Finnmark	33 %	26 %	43 %	22 %	24 %	23 %	20 %	5 %
Fylkesnemndene totalt	24 %	19 %	24 %	24 %	17 %	15 %	14 %	8 %

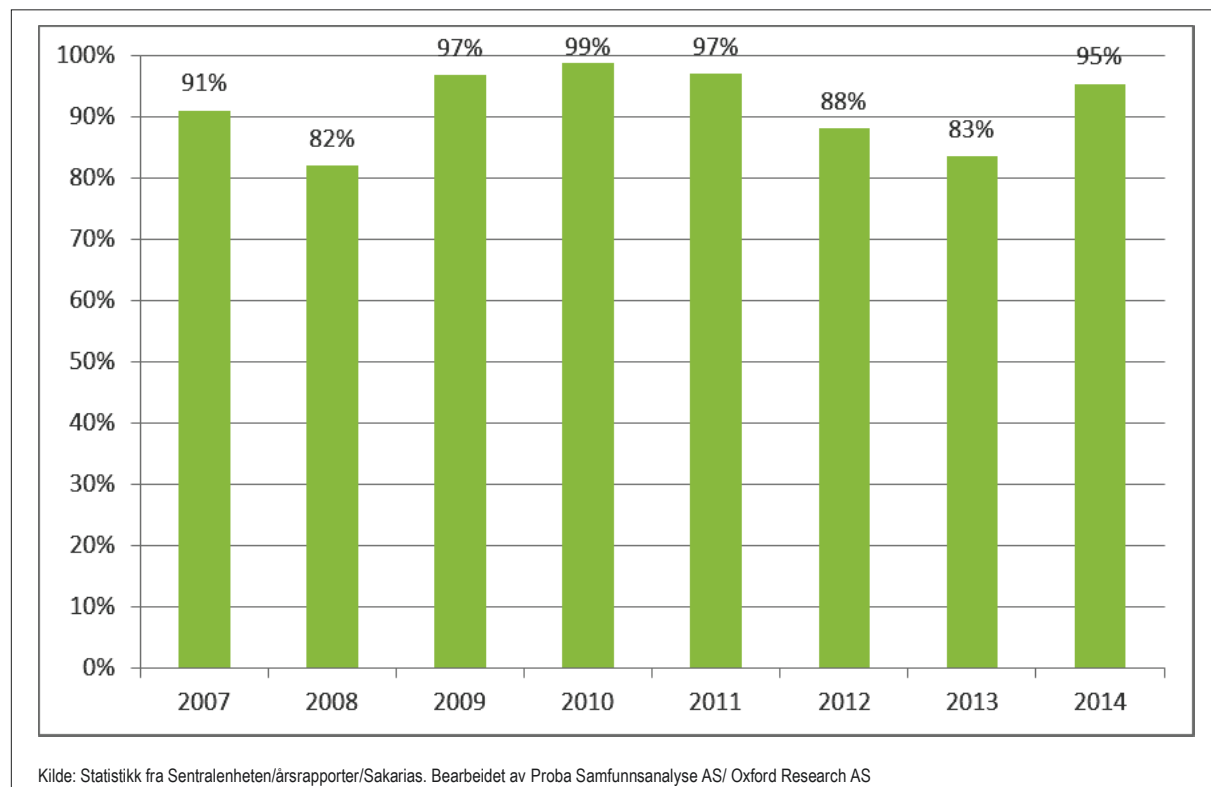
Loven inneholder ikke noen tidsfrist for saker som behandles forenklet.

Helse- og sosiallovene

Nemdene behandler langt færre saker under Helse- og omsorgstjenesteloven (og tidligere under sosialtjenesteloven).

De aller fleste av sakene behandles innenfor lovens frist (jf. neste figur). Ettersom det er svært få saker under helseloven, viser vi her ikke tall for den enkelte nemnd.

Figur 20: Andel av sakene under helseloven (tidligere sosialloven) som er behandlet innenfor lovens tidsfrist. Prosent

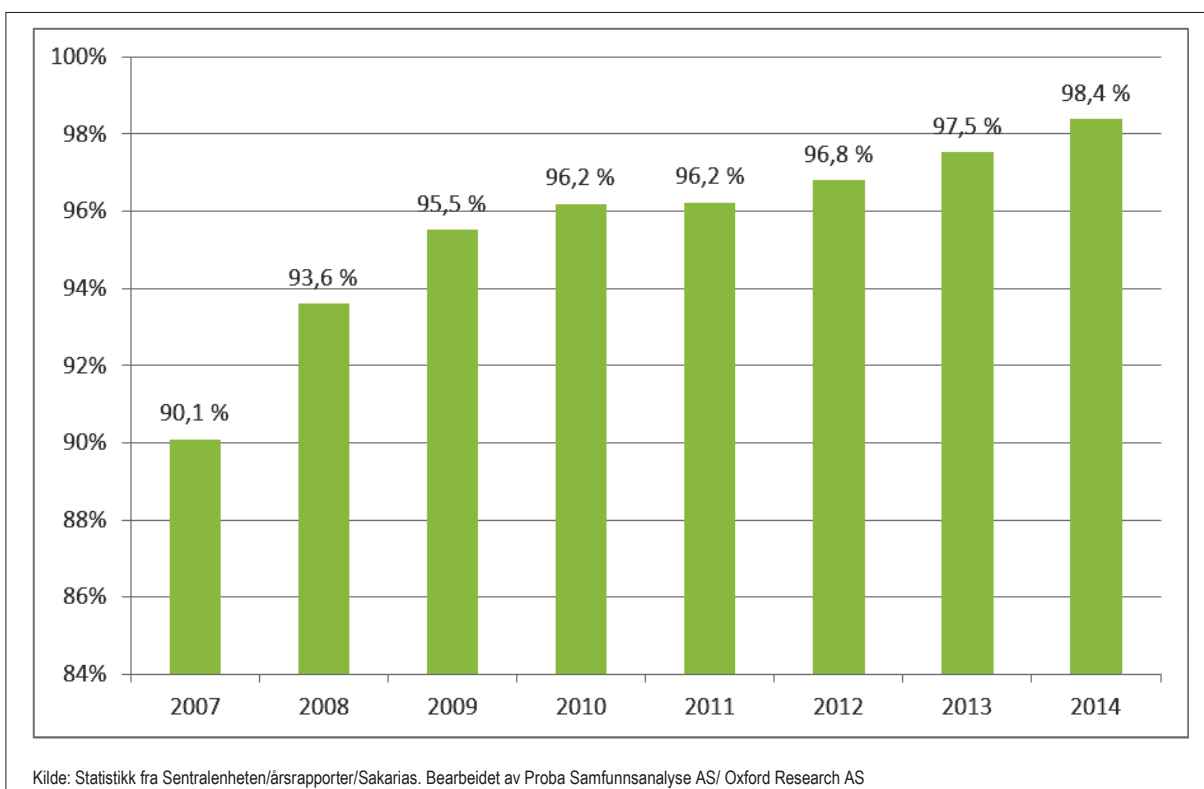


Akuttsaker

Akuttsaker skal om mulig behandles innenfor 48 timer. Nemndene klarer stort sett å holde denne fristen, og overholdelsen viser en klar økning over tid. Men også i 2007 ble fristen holdt i 90 prosent av sakene.

På dette området framstår forskjellen mellom nemndene som moderat. Buskerud og Vestfold var den eneste som overholdt fristen i mindre enn 95 prosent av sakene i 2013. Denne nemnden har ligget lavest i alle årene 2011-13

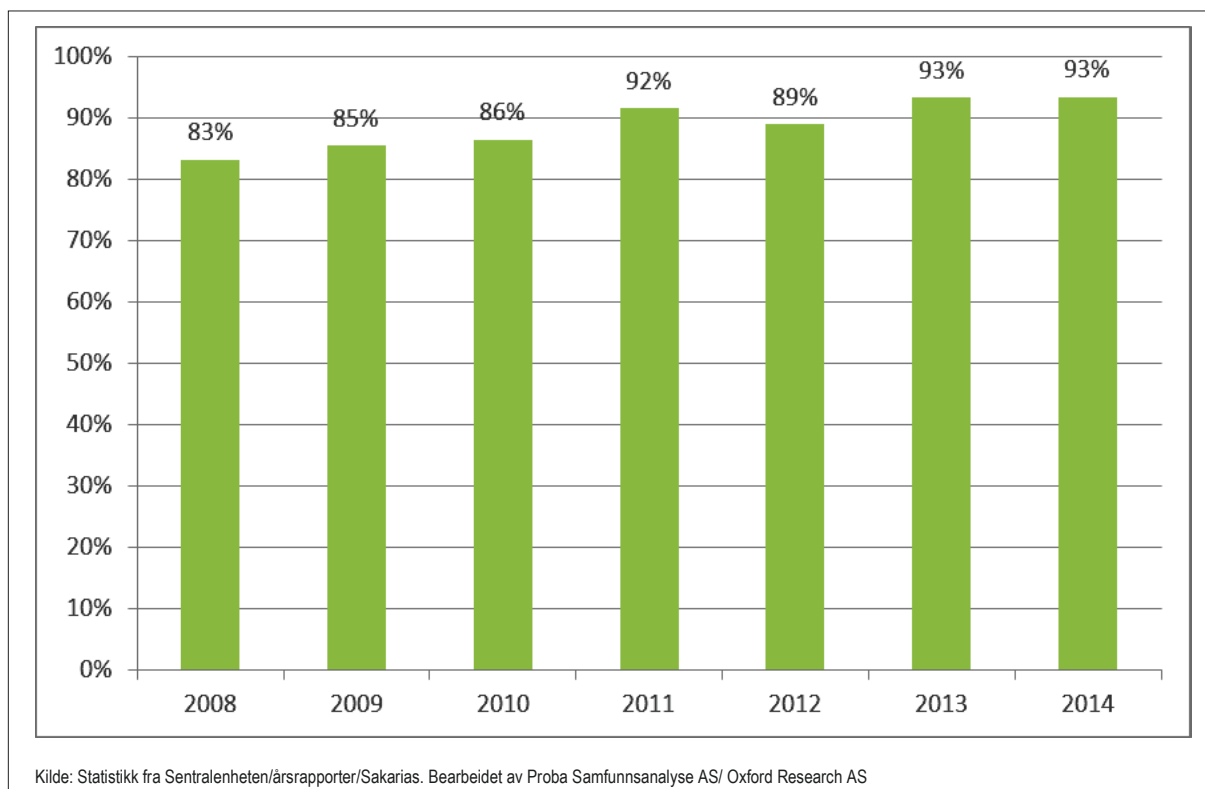
Figur 21: Akuttsaker. Andel som behandles innenfor lovens tidsfrist. Prosent



Klagesaker

Loven sier at klagesaker skal behandles innen en uke. Nemndene oppfyller stort sett dette kravet. Det er en stigende tendens i andelen av sakene som behandles innenfor fristen.

Figur 22: Klagesaker. Andelen av sakene som er behandlet innenfor lovens tidsfrist. Prosent



Bakgrunnstall viser at Møre og Romsdal samt Oppland og Hedmark skiller seg ut ved svak overholdelse av tidsfristen, men også disse viser klar forbedring.

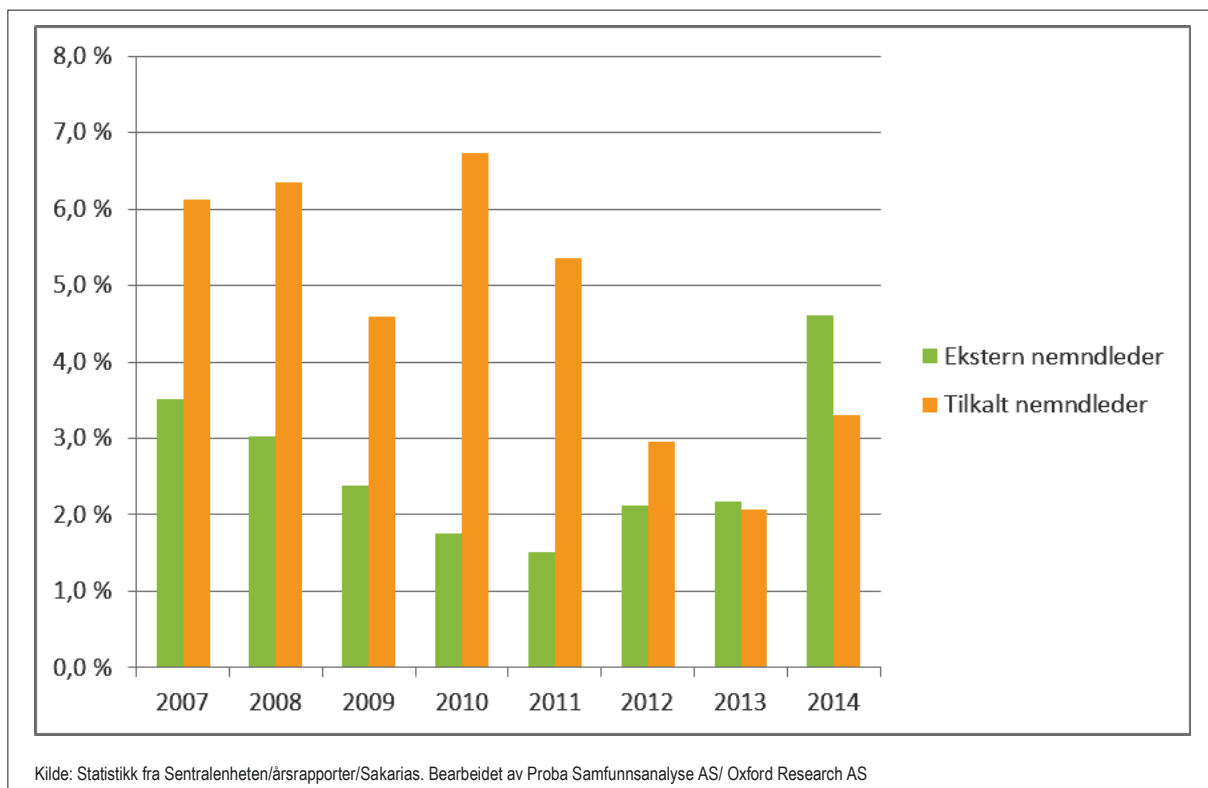
5.8.1 Bruk av andre nemndsledere

Nemndene har mulighet for å be om å få hjelp av nemndsledere fra andre nemnder (kalles "tilkalt"⁷⁴)

eller å bruke eksterne. Bruken av slike ekstraressurser har hatt et rimelig moderat omfang. Inntil 2014 viste dessuten bruken av slike ekstraressurser en synkende andel av antall behandlede saker. I 2014 så man imidlertid et markant brudd; Bruken av ekstraressurser tok seg sterkt opp.

⁷⁴ Både tilkalt hjelp fra andre fylkesnemndledere i andre fylkesnemnder og engasjement av eksterne som fylkesnemndledere, inngår i sakshjelpen.

Figur 23: Andel av sakene med forhandlingsmøte som er behandlet av eksterne eller tilkalt nemndsledere



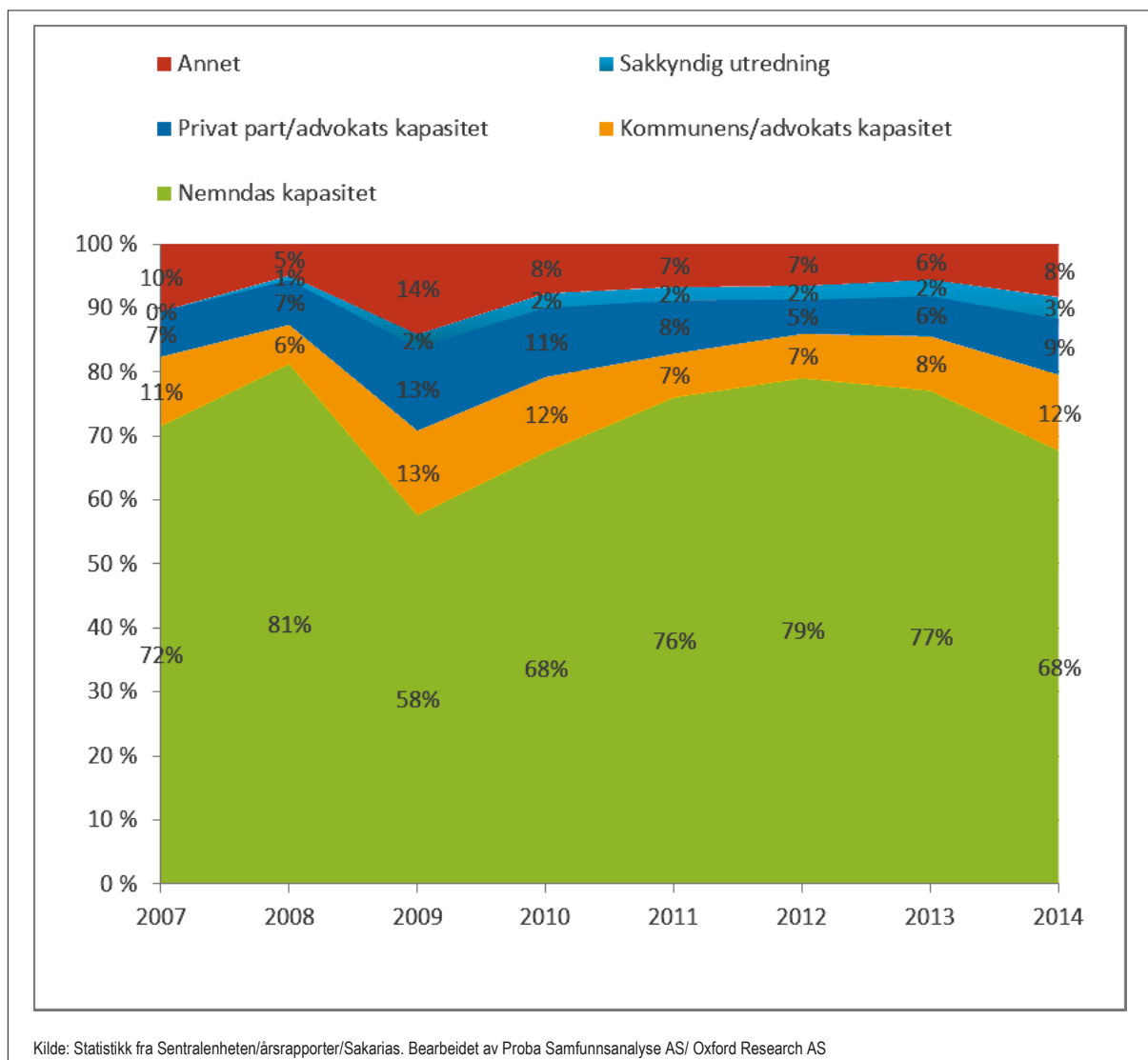
I gjennomsnitt over disse årene, ble 4,2 prosent av sakene behandlet av tilkalt eller eksterne nemndsledere. Det er ganske store forskjeller mellom nemndenes bruk av denne typen ekstraressurser. Tilkalt nemndsledere ble brukt i 1,4 prosent av sakene.

gistrerer hvilken instans eller part som er årsak til forsinkelsen. Neste figur viser hvor mange saker som er blitt forsinket av de ulike aktørene i saksbehandlingen. Nemndene er tilsynelatende den klart viktigste kilde til forsinkelse. I perioden 2007-14 var 73 prosent av forsinkelsene forårsaket av nemndene.

5.8.2 Årsak til forsinkelse i saksbehandlingen

Hvis en sak blir forsinket, skal nemnda registrere hva som er den viktigste årsak til forsinkelse. Nemnda re-

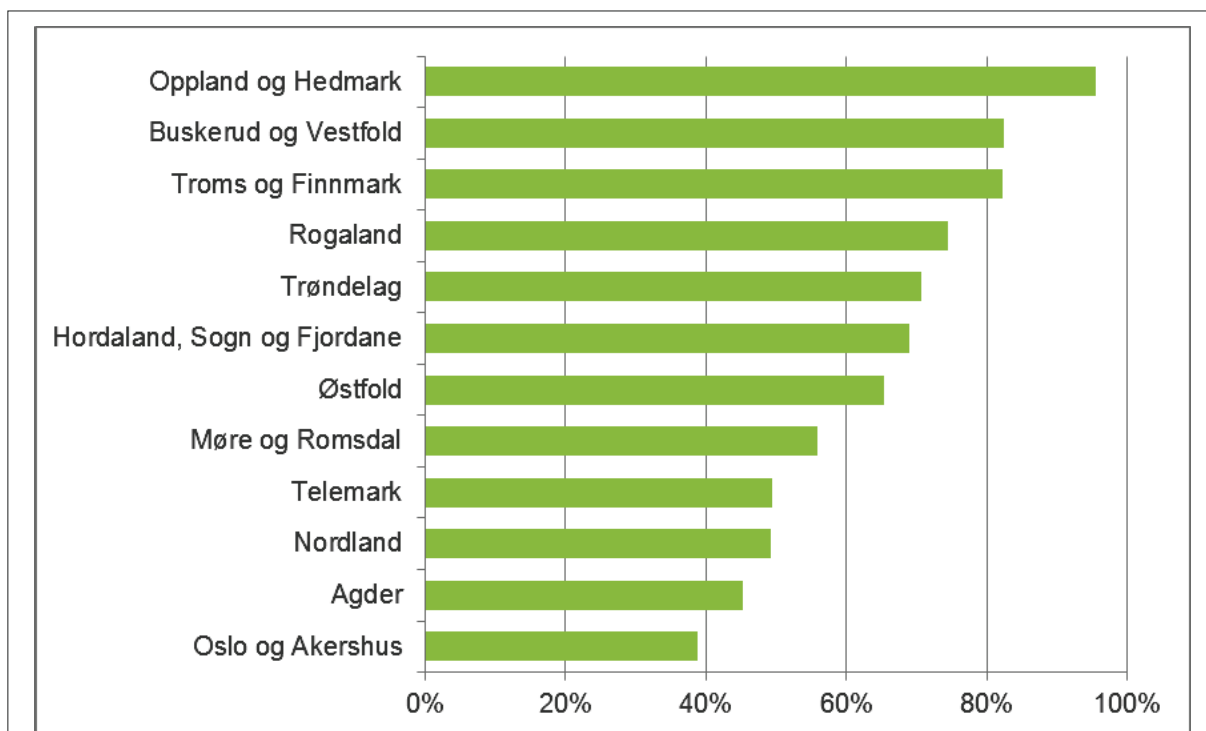
Figur 24: Årsaker til forsinkelse i fylkesnemndenes saksbehandling. Prosent av forsinkede saker



Vi må imidlertid ta forbehold om datakvaliteten. Daglige ledere har gitt klart uttrykk for at det ikke har vært en konsistent praksis i føring av årsak til forsinkelse i Sakarias. De mener at det først i 2014 er kommet rimelig pålitelige data.

Neste figur viser hvor stor andel av forsinkelsene 2014 som skyldtes nemndenes egen kapasitet. Det er store forskjeller mellom de ulike nemndene når det gjelder hvor ofte de oppgir at forsinkelser i sakene skyldes dem selv.

Figur 25: Andel av forsinkelser som skyldes nemnden selv. 2014. Prosent



Kilde: Statistikk fra Sentralenheten/årsrapporter/Sakarias. Bearbejdet av Proba Samfunnsanalyse AS/ Oxford Research AS

Oppland og Hedmark oppga at 96 prosent av forsinkelsene i 2014 skyldtes nemnden. I Oslo og Akershus var tilsvarende tall 39 prosent. Det er særlig de to sistnevnte nemndene som skiller seg ut.

Flere har framholdt at rapporteringen av årsaker til forsinkelse er lite konsistent og kanskje heller ikke særlig meningsfull. Andre mener at rapporteringen er blitt bedre i 2014. Men det er et problem at rapporteringen gjelder forsinkelser målt ved overskridelser av hovedregel for tidsfrist i loven. Denne fristen regnes som uopnåelig og/eller uhensiktsmessig i de fleste sakene, uansett om nemnden har ledige ressurser. Imidlertid vil det være slik at hvis ingen andre aktører framstår klart som årsak til at saken tar mer enn fire uker, fører nemndene opp seg selv som årsak til forsinkelsen.

5.8.3 Budsjetttramme og forbruk

I 2013 utgjorde de samlede utgiftene til arbeidet i nemndene nær 362 mill. kr. Tallet omfatter utgifter til fri rettshjelp.

Sammensetning av utgiftene

Vi har sett på regnskapet 2011-2014. Sentralenheten deler inn utgiftene knyttet til nemndenes arbeid i følgende underavsnitt:

- Driftsutgifter til sentralenheten
- Driftsutgifter i nemndene (utenom sakskostnader)
- Sakskostnader
- Fri rettshjelp

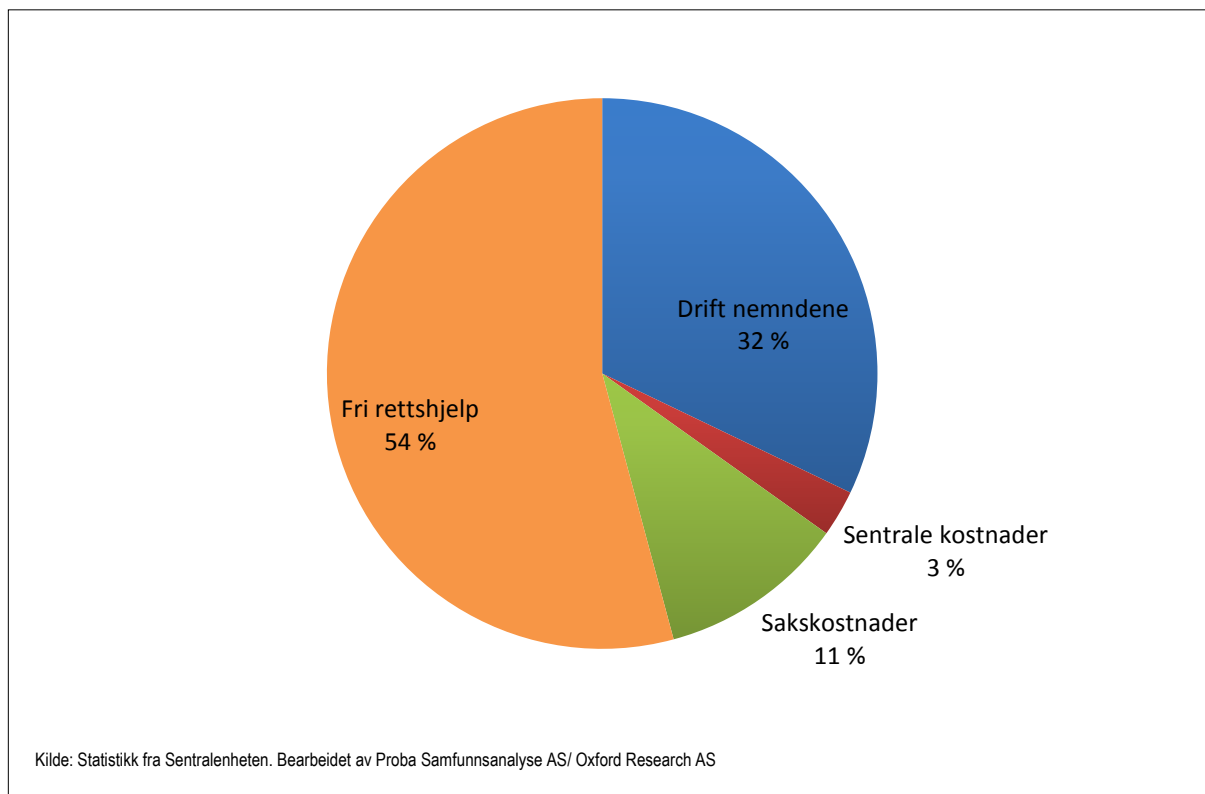
Driftsutgifter i sentralenheten inkluderer utgifter knyttet til felles saksbehandlingssystem (Sakarias og ProSak).

Sakskostnader omfatter honorarer til og dekning av utgifter for eksterne nemndmedlemmer, fagkyndige og talsperson for barn.

Fylkesnemndene belaster Justis- og beredskapsdepartementets post for fri rettshjelp. De andre utgiftene dekkes ved ordinære bevilgninger over BLDs budsjett.

Neste figur viser fordeling av utgiftene knyttet til nemndenes arbeid i 2014.

Figur 26: Sammensetningen av utgifter knyttet til fylkesnemndenes arbeid i 2014



De tre siste årene har fordelingen mellom disse De fire siste årene har fordelingen mellom disse utgiftskategoriene ligget nesten helt stabilt. Unntaket er at utgiftene til fri rettshjelp økte fra 52 prosent av samlede utgifter i 2011 til 54 prosent i 2012. Siden da har fordelingen ligget stabilt.

5.8.4 Utvikling i rammer og oppgaver

Vi har brukt vår indikator for utvikling i nemndenes produksjon med utviklingen i de økonomiske rammene.

Vi tar utgangspunkt i utgiftene regnet i løpende priser. Vi korrigerer disse utgiftene ved hjelp av nasjonalregnskapets prisindeks for "Konsum i statsforvaltningen, sivilt".⁷⁵ Dette gir utgiftene omregnet til 2011-kroner. Vi sammenholder så utviklingen i utgiftene

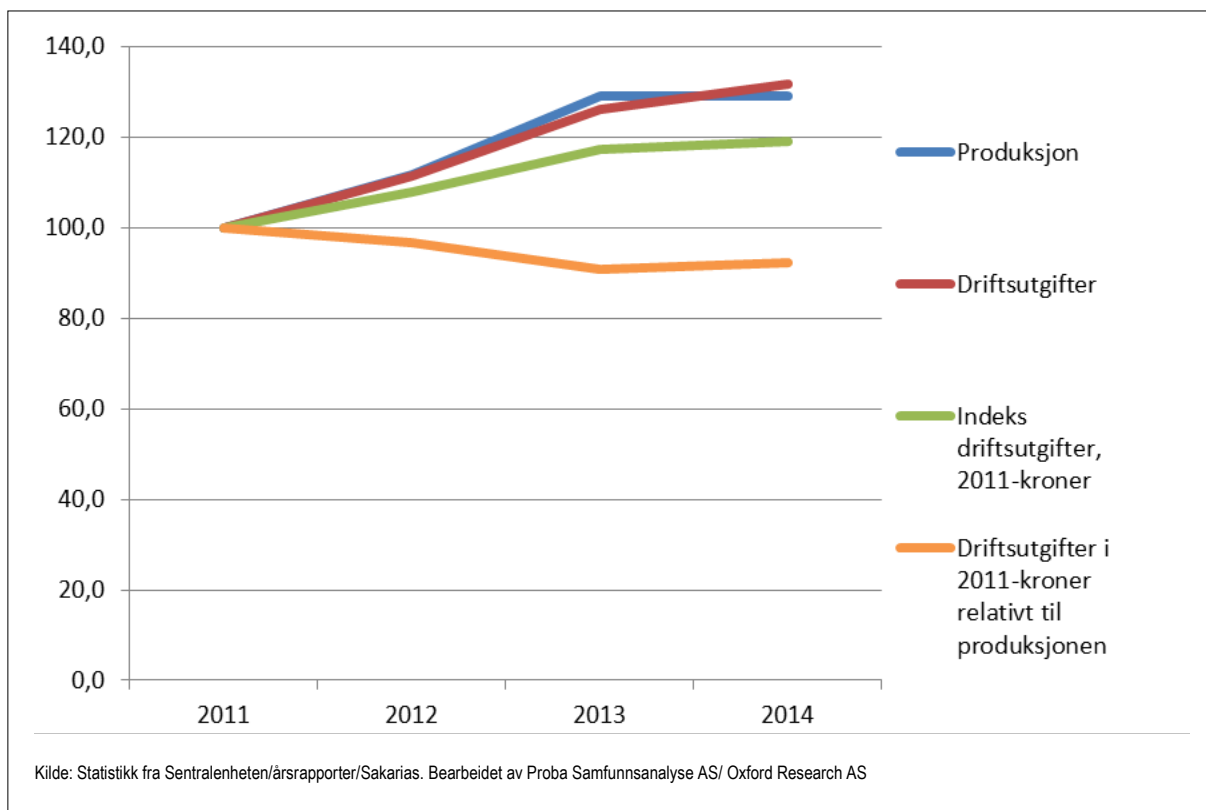
med utviklingen i produksjonen, målt ved vår indikator.

Beregningsresultatene er framstilt i neste figur. Alle tidsseriene er omregnet til indekser som er satt lik 100 i 2011.

Regnet i løpende priser, har utgiftene omlag holdt følge med produksjonen (regnet i antall saker). Tar man hensyn til kostnadsveksten i offentlig sektor, ser man at utgiftene i perioden sett under ett har vokst betydelige svakere enn produksjonen. Fra 2011 til -14 har kostnadene, regnet i faste priser, vokst omtrent 7 prosent mindre enn produksjonen. Fra 2013 til 2014, lå produksjonen (dvs. et veiet gjennomsnitt av antall saker av ulike typer) stabilt, mens utgiftene vokste noe, regnet i

⁷⁵ Jf. <http://www.ssb.no/nasjonalregnskap-og-konjunkturer/statistikker/knr/kvartal/2014-08-21?fane=tabell&sort=nummer&tabell=192743>

Figur 27: Fylkesnemndene, ressurstilgang og produksjon. Indekser 2011=100



5.8.5 Drøfting av effektiviseringstiltak

I perioden 2011-14 har det vært en markant forbedring i nemndenes effektivitet, enten man måler ressursforbruket i utgifter eller årsverk. Det er store forskjeller mellom nemndene, og det er ingen klare tegn til at forskjellene blir mindre.

Det er ikke klart hva som ligger bak effektiviseringen. Vi vil her drøfte disse forholdene. Særlig vil vi se på utviklingen i måloppnåelsen på disse områdene etter at sentralenheten ble etablert i 2011.

I Helheten ble bedre prosessplanlegging av sakene og "pooling" av nemndenes ressurser utpekt som mulige tiltak.

Sakarias gir ikke informasjon om selve planleggingen av sakene, bortsett fra bruk av saksforberedende møter. Vi har ikke vist data for forberedende møter. Grunnen er at vi tror at tallene er misvisende. Enkelte av nemndene har nesten ingen slike møter registrert i Sakarias, selv om intervjuene tyder på at de bruker slike møter. Buskerud og Vestfold har ikke registrert slike møter de tre siste årene, mens Hordaland og

Sogn og Fjordane står for 55 prosent av alle slike møter i nemndene i perioden 2011-14.

Vi antar at varighet av forhandlingsmøter kan være en indikator for om det har vært lagt vekt på effektivitet i gjennomføring. God planlegging vil ikke forhindre at saker med flere parter, flere barn, behov for tolk, mv. blir ressurskrevende, men vil påvirke gjennomsnittlig varighet. Vi har vist at gjennomsnittlig møtetid ikke er redusert, og at det ser ut til å være en viss stabilitet i møtetiden i ulike nemnder. Dette kan tyde på at det er en del å hente på dette området i en del nemnder.

Bruk av eksterne eller tilkalt nemndsledere vil primært kunne bidra til å utjevne belastningen på den enkelte nemnd og nemndsleder. Bruk av tilkalt nemndsledere kan bidra til effektivitet hvis den tilkalt nemndslederen ikke hadde utnyttet sin kapasitet fullt ut uten tilkalling. Vi har vist at bruk av eksterne og tilkalt nemndsledere viste en fallende tendens til 2013, men at tendensen snudde i 2014. I 2014 ble bruken av tilkalt nemndsledere mer organisert. Det er mulig at virkningen av dette tiltaket ikke er uttømt.

Forenklet behandling av saker gir redusert ressursbruk. Agder og enkelte andre nemnder har arbeidet systematisk for økt bruk av forenklet behandling. Dette arbeidet har lyktes, i hvert fall i Agder. Vår indikator for ressursbruk per sak fanger ikke opp den effektiviseringen man oppnår gjennom økt bruk av forenklet behandling.

Behandlingstiden for saker med forhandlingsmøte har falt de siste årene. Forbedringen kan i hovedsak tilskrives kraftige forbedringer i et mindretall av nemndene.

Nemndslederne og de daglige lederne ser på Sentralenhetens sammenstilling av nøkkeltall som positivt. Videre har flere pekt på ulike nettverkstiltak, herunder møtene mellom de daglige lederne som nyttige. For oss framstår disse tiltakene som viktigste for effektiviseringen. De bidrar til å vise at det er mulig å effektivisere og at enkelte har en del å hente. Videre bidrar nettverkene til læring, bl.a. om hvordan man kan oppnå bedre effektivitet.

5.8.6 Oppsummering; sammenligning av indikatorer for effektivitet

I neste tabell har vi sammenstilt indikatorer for effektivitet i nemndenes arbeid. Vi har bare brukt data fra årene 2013 og -14. Indikatorene og vår kategorisering av tilstanden i nemndene er som følger:

- Saksbehandlingstid: I gjennomsnitt brukt nemndene 70 dager per sak i perioden 2013-14. Vi kategorisert avvik på +/- 5 dager som lang/kort saksbehandlingstid.
- Nemnda som årsak til forsinkelse: Vi har basert rangeringen på data fra 2014. Grunnen til at vi har sett bort fra eldre data er at Sentralenheten mener datakvaliteten for tidligere år er svak.
- Ressursbruk: Vi har brukt vår produksjonsindikator per årsverk for 2013 og -14. I gjennomsnitt brukte nemndene disse årene 7 prosent mindre ressurser per sak enn for perioden 2010-14 som helhet. Vi har regnet -2 og -12 prosent avvik som grensene for høy/lav ressursbruk.

Tanken bak indikatorene er at hvis nemnden arbeider effektivt, kan den håndtere en høy saksinngang uten

at dette slår ut i lang behandlingstid. I tabellen er høy effektivitet indikert med grønn bakgrunn, mens lav effektivitet er markert med rødt.

Tabell 11: Oppsummering av indikatorer for nemndenes effektivitet

Fylkesnemnd	Saksbehandlingstid	Nemnda årsak til forsinkelse	Produktivitet
Oslo og Akershus	-4	39 %	0 %
Nordland	4	49 %	7 %
Troms og Finnmark	-7	82 %	-6 %
Trøndelag	-1	71 %	-3 %
Buskerud og Vestfold	6	82 %	-13 %
Oppland og Hedmark	13	96 %	-1 %
Østfold	-13	65 %	-21 %
Telemark	-8	49 %	-24 %
Agder	-11	45 %	-17 %
Hordaland, Sogn og Fjordane	-7	69 %	-11 %
Møre og Romsdal	10	56 %	-2 %
Rogaland	16	75 %	-9 %

Kilde: Proba Samfunnsanalyse/Oxford Research AS

Tabellen viser ikke noen klar tendens til at det er sammenheng mellom ressursbruk og de andre indikatorene, for eksempel ved at lav bemanning gir lang saksbehandlingstid. Agder, Telemark og Østfold scorer bra på alle indikatorene. Hedmark og Oppland har ganske svake resultater. Det er likevel helt klart at hvis man reduserer bemanningen uten at effektiviteten bedres, vil saksbehandlingstiden øke. Helt tilsvarende gjelder hvis saksinngangen øker uten at bemanning økes tilsvarende. Våre sammenstillinger viser imidlertid at forskjeller i ressursituasjonen ikke ser ut til å kunne forklare forskjeller i saksbehandlingstid mellom nemndene eller at ressursituasjonen (relativt til saksinngangen) er årsak til fallet i saksbehandlingstiden de siste årene.

Enkelte har framholdt at man kan presse fram kortvarende økninger i effektiviteten i form av skippertak. Man bør derfor ikke legge for stor vekt på saksgjennomstrømningen per nemndslederårsverk for korte tidsperioder. Vi aksepterer dette argumentet, men viser til at selv om man ser på tidsperioder på flere år, er det forskjeller i nemndenes effektivitet og at de som har minst ressurser, relativt til saksinngangen, ikke ser ut til å ha lengre saksbehandlingstid enn de andre.

Vi mener at våre analyser tilsier at en del av nemndene har et uutnyttet potensial for effektivisering.

5.9 Hva forklarer variasjonene og endringer?

Både organisasjonsanalysen og effektivitetsanalysene, viser at det til dels er store forskjeller mellom nemndene. I de to foregående kapitlene har vi på ulike steder, påpekt slike ulikheter uten at disse nødvendigvis er direkte knyttet til saksbehandlingstiden.

Ett element i evalueringsmandatet er nettopp å identifisere mulige årsaker til økt og varierende saksbehandlingstid, samt hva som er årsaken til eventuelle variasjoner mellom nemndene.

I det følgende vil vi gi en kort oppsummering av de momentene som evalueringen har avdekket, gruppert i hovedpunktene «eksterne og interne faktorer». Overordnet vil vi imidlertid understreke at det har vært en svært krevende jobb å identifisere bakgrunnen for hvorfor saksbehandlingstiden varierer mellom nemndene. De enkelte nemndene har også selv, hatt store problemer med å peke på hvorfor akkurat deres nemnd enten gjør det forholdsvis bra, eller dårlig når det gjelder saksbehandlingstiden.

Dette i seg selv er svært interessant, og gir således indikasjoner på at mye av variasjonen ikke kan forklares med åpenbare organisatoriske faktorer som struktur, arbeidsmåter og prosesser, men i større grad har med kultur og den enkelte ansattes kapasitet å gjøre.

Når det gjelder eksterne faktorer, innebærer dette faktorer som nemndene selv i liten grad har mulighet til å justere/påvirke. En slik sentral faktor som har påvirkning på saksgangen, er arbeidet knyttet til beramning. Dette er en krevende jobb for de administrasjonsansatte i nemndene, hvor resultatet likevel i stor grad ikke kan påvirkes av de ansatte i nemnda. Advokater, både privats part og offentlig parts, er ofte vanskelig å få tak i, og svært opptatte – noe som fører til at beramningen kan ta lengre tid enn ønsket.

Videre er tilgangen til fagkyndige i visse nemnder en flaskehals. Dette er omtalt senere i rapporten, og er en utfordring som bør adresseres.

Når det gjelder saksbehandlingstiden for saker med forhandlingsmøte etter barnevernloven (innen 4 uker hvis mulig), indikerer intervjuer med fylkesnemndene at dette i praksis ofte er en umulighet. Forklaringen er de ulike arbeidsprosesser som må skje. Fire uker er vanskelig å få til på grunn av at det tar tid å få på plass oppnevninger, tilsvarende og tilsvarende frister (viktig). Lovens anbefalte frist fremstår i mindre grad som godt tilpasset den faktiske virkelighet.

Den viktigste eksterne faktoren, er kanskje likevel det faktum at nemndene ikke har kontroll over arbeidsmengden (saksinngangen) den skal håndtere, samt at denne varierer over tid. Dette gjør det krevende å ruste den enkelte nemnd, da man umulig kan overberømme på permanent basis for å ta av for «toppene» i saksinngangen.

Når det gjelder interne faktorer; altså faktorer som går på prosesser og rutiner internt i den enkelte nemnd og som den enkelte nemnd faktisk kan påvirke, er det først og fremst kapasitet og kompetanse som synes viktig. Dette gjelder i særlig grad administrasjonen, da denne er helt sentral i forhold til å få sakene berammet.

I tillegg har evalueringen avdekket at det er noen variasjoner når det kommer til beramning og forkontroll, saksforberedelsen og bruk av saksforberedende møter. Slike møter kan nemlig bidra til at man i større grad klarer å identifisere hvilke saker som potensielt vil komme til å falle bort. I tillegg vil en vektlegging av saksforberedende møter i større grad bidra til å avdekke saker som kan gjøres forenklet. Dette gjør at noen nemnder i større grad enn andre evner å «fylle hullene» som trukne saker fører til, samt har en større andel forenklete saker som er identifisert tidlig i prosessen.

I evalueringen er bl.a. følgende faktorer identifisert som sannsynligvis viktige for å realisere forbedringspotensial:

- Riktig og stor nok bemanning (grunnforutsetning)
- Unngå oppbygging av restanser
- Gode og klare administrative rutiner og prosesser
- Fleksibilitet mellom nemndslederne og administrasjonen
- Kompetansedeling og godt samarbeid mellom nemndslederne
- Saksforberedende møter hvor relevant

Et funn i intervjuene med fylkesnemndslederne er at det fremheves at en liten fylkesnemnd, kan være mer effektiv enn en større fylkesnemnd. Altså såkalte smådriftsfordeler som også ble påpekt i organisasjonskapitlet. En grunn til dette kan være godt uformelt samarbeid mellom de ansatte, slik at en får utnyttet huller og ressursene optimalt. Samtidig ser vi at en liten fylkesnemnd er sårbar for sykefravær og store svingninger i saksinngang.

Utover dette, har evalueringen avdekket at det, naturlig nok, er visse interne kulturforskjeller i de 12 nemndene. Dette henger nok nært sammen med fokus og typen intern styring som preger den enkelte nemnd. Slike faktorer er imidlertid vanskelig å gå nærmere inn på i en evalueringsrapport som denne.

Effektivitetsanalysene viser imidlertid at det virker lite sannsynlig at forskjellene i produktivitet for nemndene skyldes tilfeldighet. Forskjellene skyldes trolig systematiske forskjeller i arbeidsmåter, rekruttering eller andre resultater av ledelse.

5.10 Oppsummering og overordnet konklusjon; effektivitet og ressursbruk

Betydelig vekst i antall saker

I perioden 2007-14 vokste antall behandlede saker i nemndene fra 3 693 til 5 831, dvs. med 58 prosent. Antall saker falt fra 2008 til -09 og fra 2013-14, men vokste de andre årene i perioden.

Veksten var ujevnt fordelt mellom fylkene. I både Oppland og Hedmark og Telemark økte saksinngangen med over 100 prosent i perioden. Oslo Akershus skiller seg ut ved særlig moderat vekst (29 prosent).

Markert forbedring i fylkesnemndenes effektivitet, men store variasjoner

I perioden 2011-14 har det vært en markant forbedring i nemndenes effektivitet, enten man måler ressursforbruket i utgifter eller årsverk. Det er store *forskjeller* mellom nemndene, og det er ingen klare tegn til at forskjellene blir mindre.

Det er ikke klart hva som ligger bak effektiviseringen. Kanskje kan kombinasjonen av økt bruk av indikatorer for effektivitet og sterkere nettverk mellom de daglige lederne ha bidratt?

Produktivitetsforskjeller – individuelle eller systematiske?

I intervjuene med nemndene har vi pekt på at nøkkeltall tyder på at det er betydelige forskjeller mellom nemndene når det gjelder ressursbruk per sak. Vi har spurt om hva som kan forklare slike forskjeller. Det er mange som har svart at de mener at forskjellene i hovedsak er individuelle og at det er små forskjeller i arbeidsmåter, ledelse, mv.

Vi har ikke grunnlag for å avgjøre hvor mye av forskjellene i produktivitet som kan forklares med forskjeller

i sammensetningen av staben i de ulike nemndene. Vi mener imidlertid at hvis det er små forskjeller i produktivitet mellom de enkelte nemndslederne, men ganske systematiske forskjeller mellom nemndene, kan dette tyde på at arbeidsformer og ledelse er den viktigste forklaringen på forskjeller i nemndenes produktivitet. Hvis det derimot er stort sprik, særlig i form av flere nemndsledere med særlig lav produktivitet, i de nemndene med lavest produktivitet, kan dette tyde på at det er sammensetningen av staben som er den viktigste forklaringen. Vi har tilnærmet oss dette ved å studere variasjon i produktivitet mellom nemndslederne i den enkelte nemnd. Videre har vi sett på minimums- og maksimumsnivået blant individuelle nemndsledere i hver nemnd.

Vi finner at det er like variasjon i individuelle produktivitetstall i de mest produktive nemndene som i de minst produktive. Høy gjennomsnittlig produktivitet i enkelte nemnder kan altså i hovedsak ikke forklares med fravær av nemndsledere med lav produktivitet.

Videre finner vi at i en av nemndene er den minst produktive nemndslederen like produktiv som den mest produktive nemndslederen i den nemnden som har lavest produktivitet. Det virker lite sannsynlig at forskjellene i produktivitet for disse nemndene skyldes tilfeldighet. Forskjellene skyldes trolig systematiske forskjeller i arbeidsmåter, rekruttering eller andre resultater av ledelse.

I våre data kan vi ikke se hvordan den enkelte nemndsleders produktivitet utvikler seg over tid. Data angir kun hvilken nemnd vedkommende arbeider i og ikke kjennetegn som gjør at vi kan gjenkjenne den samme nemndslederen i de andre årene.

Ingen klar sammenheng mellom ressursbruk, effektivitet og produktivitet

Analysene av saksbehandlingstid og ressursbruk viser ikke noen klar tendens til at det er sammenheng mellom ressursbruk og de andre indikatorene, for eksempel ved at lav bemanning gir lang saksbehandlingstid.

Saksbehandlingstiden, fortsatt en vei å gå

Det er et mål å *reducere saksbehandlingstiden* samt å *reducere forskjellene* i saksbehandlingstid mellom nemndene.

Resultatene viser at saksbehandlingstiden for *saker med realitetsavgjørelse* falt i 2008 og -09, steg i årene 2010-12, men falt igjen i 2013-2014. Totalt har saksbehandlingstiden falt i perioden 2007-2014.

Mens 24 prosent av sakene med forhandlingsmøte ble behandlet innenfor fristen i 2007, falt andelen til 14 prosent i 2013 og 8 % i 2014.

Andelen av sakene som behandles innenfor tidsfristen i den enkelte nemnd varierer betydelig fra år til år, men man ser også at enkelte nemnder skiller seg ut. Det er betydelige forskjeller mellom nemndene når det gjelder andel av sakene som er behandlet innenfor fristen på fire uker:

- Østfold har i alle årene ligget høyt, men forskjellen til de andre nemndene er redusert over tid.
- Møre og Romsdal, Nordland samt Oslo & Akershus lå tidligere lavt, men er nå om lag på linje med eller betydelig høyere (gjelder Oslo og Akershus i 2014) landsgjennomsnittet.

Når det gjelder klagesaker og akuttsaker er det imidlertid *høy og økende* andel av sakene som er behandlet innenfor lovens frist

Akuttsaker skal om mulig behandles innenfor 48 timer. Nemndene klarer stort sett å holde denne fristen, og overholdelsen viser en klar økning over tid. Men også i 2007 ble fristen holdt i 90 prosent av sakene.

På dette området framstår forskjellen mellom nemndene som *moderat*. Buskerud og Vestfold var den eneste som overholdt fristen i mindre enn 95 prosent

av sakene i 2013. Denne nemnden har ligget lavest i alle årene 2011-13.

Loven sier at klagesaker skal behandles innen en uke. Nemndene oppfyller stort sett dette kravet. Det er en stigende tendens i andelen av sakene som behandles innenfor fristen.

Driftsutgifter

I 2013 utgjorde de samlede utgiftene til arbeidet i nemndene nær 362 mill. kr. Tallet omfatter utgifter til fri rettshjelp.

Vi har sett på regnskapene for 2011-14 . Sentralenheten deler inn utgiftene knyttet til nemndenes arbeid i følgende underavsnitt:

- Driftsutgifter til sentralenheten
- Driftsutgifter i nemndene (utenom sakskostnader)
- Sakskostnader
- Fri rettshjelp

De tre siste årene har fordelingen mellom disse utgiftskategoriene ligget nesten helt stabilt. Unntaket er at utgiftene til fri rettshjelp har økt noe sterkere enn de andre utgiftene fra 52 prosent av samlede utgifter i 2011 til 54 prosent i 2014.

Kapittel 6. Saksbehandlingsregler og rettssikkerhet

I dette kapitlet drøfter vi spørsmål som gjelder rettssikkerhet, blant annet om fylkesnemnda ivaretar betryggende, rask og tillitsskapende saksbehandling, jf. barnevernloven § 7-3

Det er viktig å presisere at vi har lagt hovedvekten på å rapportere og beskrive funn der vi har funnet størst utfordringer med saksbehandlingsreglene og fylkesnemndsbehandlingen i praksis.

Når det gjelder de grunnleggende prosessuelle rettssikkerhetsprinsippene (sivilprosessens prinsipper), har vi en kort omtale. Hovedfunnet er at saksbehandlingsreglene fungerer godt fra et juridisk perspektiv. Fylkesnemnda oppfyller de grunnleggende prosessuelle rettssikkerhetskravene (sivilprosessens krav). Vi har vektlagt å rapportere der det i praksis er utfordringer.

Et hovedfunn er at det synes å være betydelig *variasjon* mellom fylkesnemndene. Flere indikatorer tyder på at praktiseringen og gjennomføringen av sakene er ulik mellom fylkesnemndene og også mellom de enkelte fylkesnemndsledere. Statistikken over effektivitet og produktivitet tyder på betydelige forskjeller. I samme retning tyder intervjuer, særlig intervjuer med advokatene.

Vi ser videre at det er utfordringer med hvordan ordningen med barnet talsperson fungerer og ordningen med fagkyndige. Vi har følgelig en relativt omfattende beskrivelse av hvordan ordningen med barnets talsperson fungerer, samt hvordan ordningen med fagkyndige praktiseres. Det er utarbeidet et eget kapittel for hvordan ordningen med barnets talsperson fungerer og også et eget

Vi ser også at mens fylkesnemndsledere, fagkyndige, alminnelig medlemmer og til dels advokater i stor grad opplever fylkesnemnda saksbehandling som betryggende, er foreldres og barns opplevelse noe annerledes.

Selvsagt er perspektivet og situasjonene svært forskjellig. Vi mener likevel det er viktig å få frem hvordan foreldre og barn opplever fylkesnemnda. Vi frem-

stiller barnas syn særlig i delen om hvorvidt saksbehandlingsreglene ivaretar barns beste. Også i delen om tillit, redegjøres det for barns og foreldres syn på fylkesnemnda. I vedlegg på slutten av denne evalueringsrapporten er foreldrenes og barnas informantfortellinger presentert.

I 2008 ble det gjort flere endringer i saksbehandlingsreglene⁷⁶. Saksbehandlingsreglene ble lagt til barnevernloven kapittel 7. Det ble blant annet lovfestet og tydeliggjort hvilke prinsipper som skal gjelde for saksbehandlingen. Følgende sies i proposisjonen om målene med endringsforslagene:

«Når det gjelder tvangssaker i barnevernet stilles det store krav til de private parters rettssikkerhet, samtidig som hensynet til å komme frem til løsninger som er til barnets beste er helt grunnleggende. Disse hensynene må være styrende - også i forhold til hvilke saksbehandlingsregler som skal gjelde

Formålet med endringsforslaget er å legge til rette for en enhetlig og hensiktsmessig saksbehandling i fylkesnemndene i tråd med de grunnregler for god saksbehandling som gjelder for domstolene. Det er derfor også et mål med forslaget at den moderniseringsprosess som pågår for domstolene får virkning for fylkesnemndenes saksbehandling.

Det legges således opp til aktiv saksstyring fra nemndsleders side med større vekt på saksforberedelse og kortere forhandlingsmøter, samt tilrettelegging for at saksbehandlingens omfang skal stå i forhold til sakens tema. Det er således også et mål med de nye reglene at disse skal bidra til kostnadsbesparende og effektivitetsfremmende forenklinger.»⁷⁷

I evalueringen har vi sett særlig på om i hvilken grad følgende mål er blitt nådd:

- Er det en mer enhetlig saksbehandling i fylkesnemndene?
- Er det en aktiv saksstyring?
- Er det større grad av saksforberedelse?
- Er forhandlingsmøtene kortere?

⁷⁶ Ot.prp.nr.76 (2005-06).

⁷⁷ Ot.prp.nr.76 (2005-06), side 5 og 6

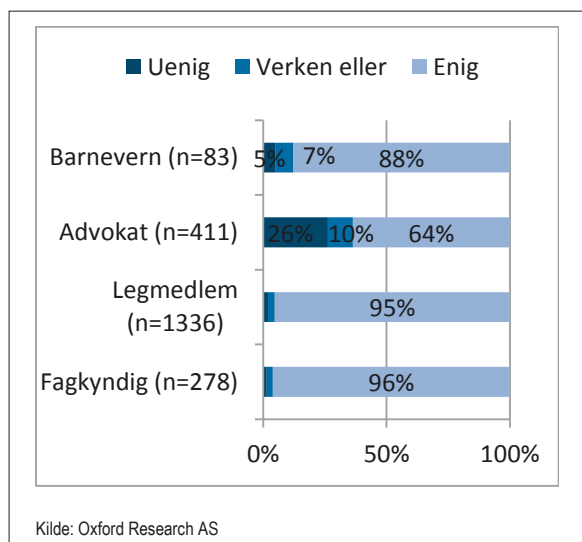
- Er det proporsjonalitet mellom saksbehandlingsomfang og sakens team og kompleksitet?

Samlet sett, oppnås målet om at saksbehandlingsreglene i barnevernloven skal ivareta hensynet til barnets beste, og til barnets og foreldres rettssikkerhet i tilstrekkelig grad.

6.1 Overordnet syn på fylkesnemndas rettssikkerhet og effektivitet

Hvordan opplever aktørene og advokatene fylkesnemnda? Opplever aktørene at fylkesnemndene ivaretar rettssikkerheten på en god måte?

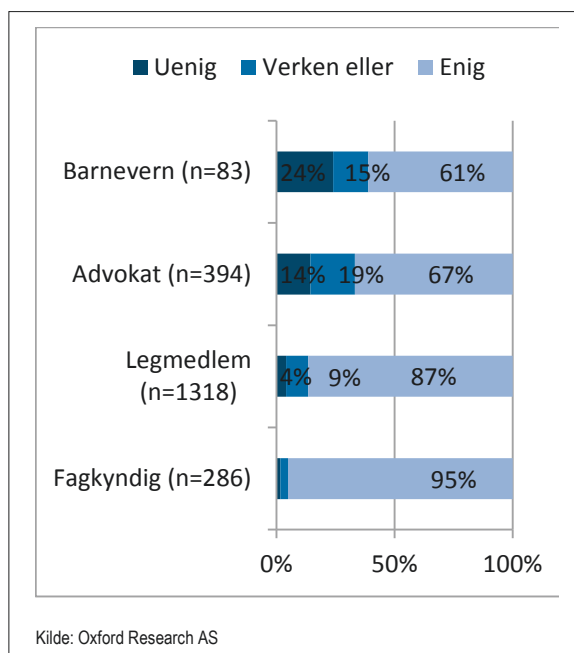
Figur 28: «Fylkesnemnda ivaretar rettssikkerheten på en god måte»



*Med legmedlem menes i figuren alminnelig medlem som del av fylkesnemnda som vedtaksorgan.

Både advokater, alminnelig medlemmer, barnevernledere og de fagkyndige ble gitt en påstand om «fylkesnemnda ivaretar rettssikkerheten på en god måte». Figuren viser her at tilnærmet alle alminnelig medlemmene og alle de fagkyndige er enige i dette. For barnevernlederne og advokatene er det også en overvekt som er enige i dette. Et viktig funn er likevel at så mange som 26 % av advokatene er uenige i denne påstanden. Det betyr at 106 personer oppgir at de er uenige i at rettssikkerheten blir ivaretatt på en god måte i fylkesnemnda.

Figur 29: «Fylkesnemnda er effektiv»



*Med legmedlem menes i figuren alminnelig medlem som del av fylkesnemnda som vedtaksorgan.

Et stort flertall av både alminnelig medlemmer og fagkyndige er enige i at fylkesnemnda er effektiv, tilsvarende 67 % av advokatene og 61 % av barnevernlederne. Barnevernlederne har dermed den største andelen som er uenige, hvor 24 % er uenige i at fylkesnemnda er effektiv.

Vi ser at advokatene er mer kritiske til rettssikkerheten i fylkesnemnda enn de er til effektiviteten.

Hvordan opplever foreldre og barn og ungdom fylkesnemnda?

De fleste foreldrene vi har snakket med, en negativ erfaring med fylkesnemnda.

En del av foreldrene opplever at fylkesnemnda ikke er nøytral. Dette ønskes oppnådd ved at fylkesnemnda opptrår tilsvarende kritisk overfor begge parter, og ikke kun støtter seg til barnevernets innstilling, slik noen av foreldrene har opplevd.

I tillegg nevnte en av informantene at det bør fokuseres på objektivitet og uavhengighet blant de fagkyndige som sitter i fylkesnemnda. Det er for å unngå at de samme personene er inne som både sakkyndig og fagkyndige i forskjellige saker i samme nemnd. Den samme personen opplever for nær tilknytning mellom de uavhengige aktørene.

Et par personer fremhever at fylkesnemnda burde vært innrettet som en *meklingsinstans*, hvor det blir mindre fokus på formaliteter og i stedet mer fokus på dialog og konstruktive løsninger. Dette synspunktet er bl.a. basert i en opplevelse av at de fleste saker li-kevel bringes inn for tingretten.

En del av foreldrene har opplevd prosessene som lite tillitvekkende. Særlig fremhever disse foreldrene at de opplever at deres meninger ikke blir vektlagt i til-strekkelig grad når vedtak skal fattes. Noen av infor-mantene peker også på en opplevelse av at det legges for mye vekt på barnevernets fremstilling av saken.

Noen av foreldrene etterlyser bedre informasjon *forut for behandlingen* i fylkesnemnda. Det etterlyses bedre og mer tilrettelagt informasjon fra fylkes-nemnda om lovverk og saksbehandling i fylkes-nemnda.

En del av foreldrene har også opplevd manglende re-spekt og høflighet i fylkesnemnda. Det er imidlertid også noen av foreldrene som har opplevd prosessen i fylkesnemnda som god og opplevd at de får god tid til å fremlegge sine meninger.

Noen foreldre mener at barnets talsperson har altfor lite tid sammen med barnet til å få frem barnets me-ning på en god måte.

Hovedinntrykket etter intervjuene med barn som selv har hatt saker i fylkesnemnda, er at saken i fylkes-nemnda i stor grad oppleves som en påkjønning. Det informantene opplyser at det å ha sak i fylkesnemnda er en stor psykisk påkjønning. Derfor mener infor-mantene også at flere saker burde vært avgjort uten-for nemnda, i samarbeid med barnevernet. Et rele-vant eksempel på slike saker er de knyttet til endring av grad av samvær. Ved å unngå at så mange saker avgjøres i fylkesnemnda, vil det føre til en mindre be-lastning på barnet.

Et endringsforslag er at barn og ungdom som møter i nemnda, burde kunne ha et møterom som er mer uformell enn salene i fylkesnemnda. Begrunnelsen er at barn og unge trenger et rom for dialog. Salene i fyl-kesnemnda og formalitetene, kan virke skremmende på barn og unge.

Det ønskes i stedet at slike saker avgjøres rundt et bord i samarbeid med barnevernet. Siden det opple-ves som ubehagelig å være til stede i fylkesnemnda,

etterlyses det en mulighet for å besøke nemnda i for-kant slik at man vet hvor man skal sitte og hvor alle andre sitter.

Noen av barna problematiserer om barnets talsper-son er i stand til å få frem barnets virkelige mening.

Det nevnes også at dersom man velger å vitne selv, bør man kunne velge om man ønsker å vitne foran foreldre eller avgjøre antallet personer som skal være til stede. Dette er basert i at man ofte må snakke om ting som er veldig ubehagelig for barnet å si høyt.

En av personene nevner også at det burde bli vanske-ligere for foreldre å komme i kontakt med barnet i for-kant av fylkesnemnda. Det er for å unngå at de forsø-ker å påvirke barnets mening.

De barna vi har snakket med opplever at det brukes mye fremmedord i fylkesnemnda, samt fra advoka-tens side. Det gjør det vanskelig å vite hva som blir sagt. Her etterlyses det en endring, slik at også de in-volverte barna *forstår* hva som foregår.

Det er svært viktig at foreldre og barna forstår den in-formasjon som blir gitt skriftlig og muntlig, før og un-der behandlingen av sak i fylkesnemnda. Det er også viktig at vedtakene fra fylkesnemnda blir utformet på en måte som gjør at foreldrene kan forstå dem. For-ståelse av informasjonen eller i alle fall at informasjo-nen potensielt er så forståelig som mulig, er en viktig forutsetning for reell kontradiksjon for foreldre og barna. *Kontradiksjon* skal sikre partene innflytelse over resultatet gjennom tilgang til og rett til å svare på det motparten, eventuelt også prøvingsinstansen tilfører saken. Først og fremst skal kontradiksjon sikre at saken blir godt opplyst og kan avgjøres på et for-svarlig grunnlag (virkemiddel for å klarlegge fak-tum)⁷⁸.

Oppsummert kan vi kanskje si at barn og ungdom opplever saksbehandlingen og prosessen i fylkes-nemnda som *meget krevende og belastende*. Det sy-nes også som prosessen fra et barns perspektiv er for formell og juridisk.

6.2 Sammensetning i fylkesnemnda

Den enkelte fylkesnemnd har et sekretariat og faste ansatte jurister som er fylkesnemndsledere. Fylkes-nemndslederne fyller kravene til dommere. For øvrig

⁷⁸ NOU 2001: 32. Rett på sak. En god innledende oversikt av grunnleggende rettssik-kerhetskrav gir også Bragdø-Ellenes (2014): Overprøving av forvaltningsvedtak i Norge, Sverige og Frankrike.

består fylkesnemnda som *vedtaksorgan* av et utvalg av alminnelige medlemmer og et utvalg av fagkyndige. De fagkyndige oppnevnes for hvert av områdene barnevern, omsorg for rusmiddelavhengige og tvang overfor psykisk utviklingshemmede. Fagkyndige oppnevnes av Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.

Når det gjelder kravet om betryggende saksbehandling, skal dette gjelde for alle ledd i saksbehandlingen. Målet med saksbehandlingen er å oppnå forsvarlige, velfunderte og adekvate avgjørelser. I forarbeidende er det også vist til at det er en forutsetning at nemnda i den enkelte sak er *sammensatt slik at den har nødvendig kompetanse*.⁷⁹ Vi går ikke her inn på en nærmere prinsipiell diskusjon av hvilke kompetanser som er nødvendig.⁸⁰

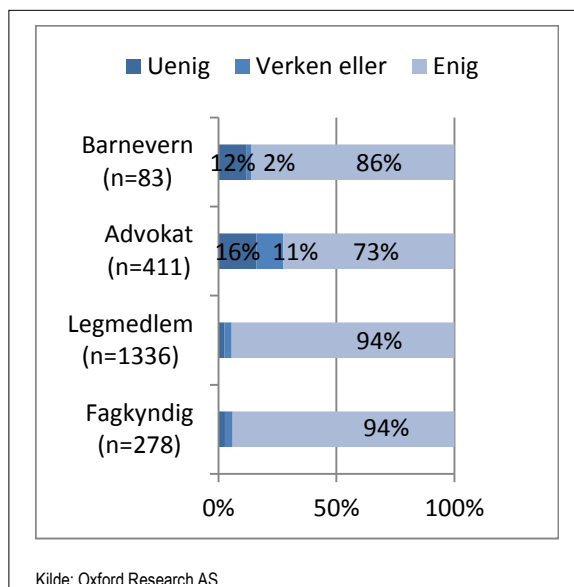
Hvordan vurderer aktører og parter sammensetningen i fylkesnemndene? Hvordan vurderer aktører og parter kompetansen?

Sammensetningen er riktig

Hovedinntrykket er at sammensetningen med en fylkesnemndleder, en fagkyndig og et alminnelig medlem blir vurdert å fungere meget godt. Fylkesnemndslederne forteller at det er et nyttig samspill mellom de ulike aktørene.

Hovedfunnet er videre at sammensetningen sikrer tilstrekkelig kompetanse i de enkelte sakene. I figuren nedenfor vises resultater fra spørreundersøkelse rettet mot barnevernledere, advokater, alminnelig medlemmer og fagkyndige om fylkesnemnda har riktig kompetanse. Advokatene er mer kritiske enn barnevernlederne, de fagkyndige og alminnelig medlemmene.

Figur 30: «Fylkesnemnda besitter tilstrekkelig kompetanse til å treffe riktige vedtak i sakene»



*Med legmedlem menes i figuren alminnelig medlem som del av fylkesnemnda som vedtaksorgan.

For både de fagkyndige og alminnelig medlemmene er det hele 94 % som støtter opp om påstanden. De fleste av advokatene er også enige med 73 %. Her er det derimot en litt større andel uenige, enn for de andre aktørgruppene. Her oppgir 16 % at de er uenige i at fylkesnemnda har tilstrekkelig kompetanse. Blant barnevernlederne er det også en større andel, på 12 %, som er uenige, sammenlignet med alminnelig medlemmene og de fagkyndige. Det er imidlertid 86 % av barnevernlederne som oppgir at de er enig i at fylkesnemnda besitter tilstrekkelig kompetanse.

Vi har spurt advokatene og barnevernlederne direkte om de opplever at fylkesnemnda har en riktig sammensetning. Av advokatene er det 79 % som opplever at fylkesnemnda har en riktig sammensetning. For barnevernlederne er det 84 % som mener at fylkesnemnda har en riktig sammensetning.

Blir de fagkyndige fremstilling og faglige fortolkning for styrende?

Vi har i evalueringen identifisert en utfordring som delvis gjelder sammensetningen i fylkesnemndene.

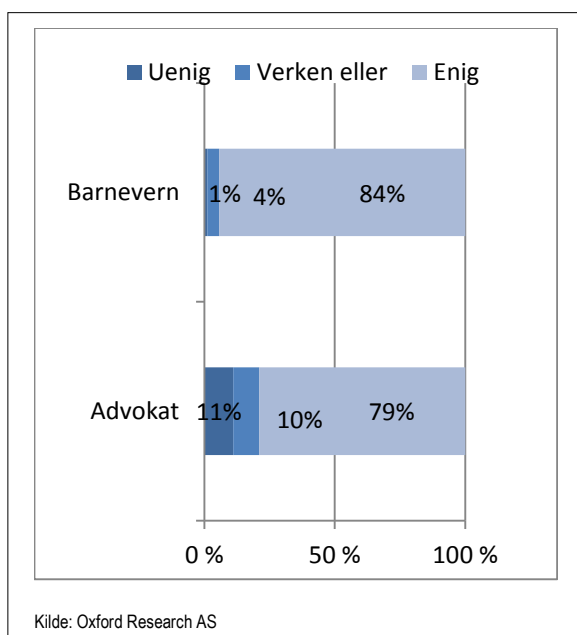
Det synes som de fagkyndiges fremstilling av saken og hvordan den skal forstås fra et faglig perspektiv, fort blir styrende. Det kan være utfordrende for fylkesnemndsledere og alminnelig medlemmer og vurdere hvordan sakens fakta er vurdert i en faglig fortolkning.

⁷⁹ Oftstad og Skar (2009): 353.

⁸⁰ Se diskusjoner i

Poenget er det følgende (som ikke er et sitat): «Det blir en fortelling der alt synes å passe sammen. Det er vanskelig å vurdere dette kritisk på selvstendig grunnlag.»

Figur 31: Fylkesnemnda har en riktig sammensetning



fort blir styrende. Det kan være utfordrende for fylkesnemndsledere og alminnelig medlemmer og vurdere hvordan sakens fakta er vurdert i en faglig fortolkning. Poenget er det følgende (som ikke er et sitat): «Det blir en fortelling der alt synes å passe sammen. Det er vanskelig å vurdere dette kritisk på selvstendig grunnlag.»

Mer bruk av utvidet fylkesnemnd?

I henhold til barnevernloven. § 7-5 er hovedregelen at fylkesnemnda som vedtaksorgan består av nemndsleder, ett medlem fra det alminnelig utvalg og ett fra det fagkyndige utvalg, til sammen 3 medlemmer.

Bestemmelsen regulerer fylkesnemndas sammensetning i den enkelte sak. Oftstad og Skar (2009).

De nye reglene fra 2008 legger opp til en mer *differsiert og sakstilpasset* sammensetning ut fra behovene i den enkelte sak.

Selv om hovedregelen og utgangspunktet er at nemnda settes med 3 medlemmer i den enkelte sak, kan nemndsleder gjøre unntak fra hovedregelen dersom sakens vanskelighetsgrad gjør det nødvendig.

Det betyr at nemndsleder kan beslutte at nemnda skal ha 5 medlemmer i den aktuelle saken, det vil si to medlemmer fra hvert av utvalgene og dessuten nemndsleder. Det er lagt til grunn i forarbeidende at nemndsleder skal foreta en konkret vurdering av behovet. Det er altså ikke en forhåndsdefinert kategorisering av sakstyper som skal være styrende.⁸¹

Hvordan opplever aktørene sammensetningen og kompetansen i nemndene når det gjelder bruken av utvidet fylkesnemnd?

Særlig flere av de fagkyndige peker på behov mer bruk av utvidet fylkesnemnd. Vi ser en god del kommentarer om dette i spørreundersøkelsene og argumentet er også fremme i flere av intervjuene med fagkyndige. Også en del advokater og noen fylkesnemndsledere har pekt på en viss bekymring for om for få saker behandles med utvidet nemnd.

Poenget er at sakens kompleksitet krever minst to fagkyndige. Følgende to utsagn fra to ulike informanter er typisk for informantenes syn:

Utvidet fylkesnemnd – to fagkyndige og to alminnelige medlemmer

«Jeg synes at fylkesnemndene noe oftere bør settes med to fagkyndige og to lege medlemmer. En del vanskelige saker krever det. Da får en også den merfordelen at fagkyndige i konkrete saker år drøftet med kollegaer de vanskelige spørsmålene. Jeg mener at dette bidrar til at standarden på fagkyndige medlemmer blir bedre. Kilde: Spørreundersøkelsen fagkyndige

«Bruke 5 medlemmer i nemnda i en del saker som virker være mer sammensatte og med "kompliserte" saksforhold, særlig gjeldende i saker med de minste barna og adopsjonssaker, og i saker hvor det ikke er oppnevnt sakkyndige. «Kilde: Spørreundersøkelsen fagkyndige

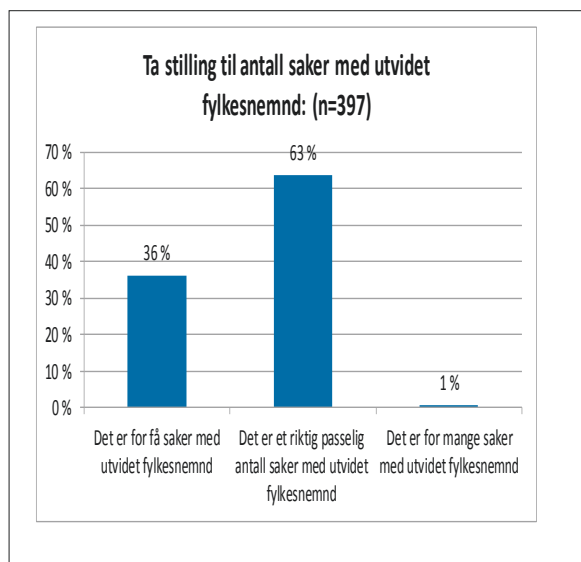
I spørreundersøkelsen ble advokatene spurt om de mente det passe, for få eller for mange saker med utvidet nemnd.

Resultatene tyder på at forholdsvis mange advokater opplever at flere saker burde gjennomføres med utvidet nemnd. Flertallet (63 %) mener det er et riktig antall saker med utvidet nemnd, men det er 36% som

81

emner det er for få saker med utvidet nemnd. Kun 1 % mener det er for mange saker med utvidet nemnd.

Figur 32: Antall saker med utvidet nemnd



Det er utfordrende å vurdere hva som er riktig nivå i antall saker med utvidet nemndsbehandling. Det må være en faglig vurdering i den konkrete saken.

Oxford Research mener imidlertid at det er verd å merke seg at flere forskjellige aktører tilknyttet ulike fylkesnemnder fremhever at det kan være behov for å bruke utvidet fylkesnemnd i noen flere saker. Her må det også tas hensyn til at noen fylkesnemnder opplever tilgangen til fagkyndige som en begrensning.

6.3 Fylkesnemndsleders rolle

Fylkesnemndsleder er nemndas administrator. Fylkesnemndsleder er gitt en viktig oppgave med å sikre at saksbehandlingen er både rask, betryggende og tilitsskapende.

Det er via artikler og innspill de seneste årene blitt fremført en del kritikk mot gjennomføringen av sakene i fylkesnemnda. I særlig grad har advokatene kommet med kritiske merknader. Advokater som fører saker i fylkesnemndene har blandede erfaringer fra person til person og nemnd til nemnd, men ønsker seg generelt nemndsledere som er bedre forberedt og mer aktive⁸². I tillegg til mer aktiv prosessledelse i selve forhandlingsmøtene etterlyser advokatene bruk av telefonmøte med sakens aktører på et tidligere

⁸² "11 timer per fylkesnemnds sak – tre måneders ventetid". Advokatbladet nr. 2 2014

stadium i saksforberedelsen, for å klargjøre bedre de problemstillingene som skal opp, noe som kan bidra til å "spisse" bevisførselen og dermed redusere tidsforbruket i nemndsmøtet.

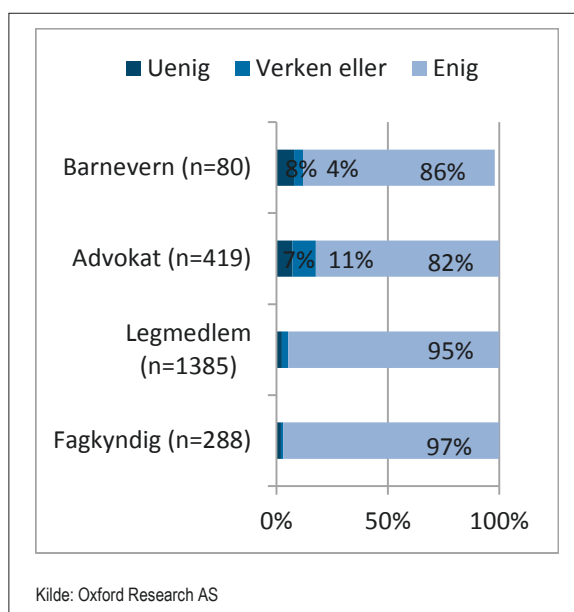
I hvilken grad sikres en aktiv prosessledelse med aktiv saksstyring?

Hovedinntrykket er at fylkesnemndslederne ivaretar prosessledelse og aktiv saksstyring på en god måte. Fylkesnemndsledere rapporterer i all hovedsak om at saksbehandlingsreglene er tydeliggjort med lovendringen fra 2008 og at det ikke er grunnlag for noen lovendringer i selve saksbehandlingsreglene.

Det er også hovedfunnet hvis vi ser på barnevernledere, de fagkyndige, alminnelig medlemmer og advokaters erfaringer og syn.

Det er stor enighet blant barnevernledere, fagkyndige, alminnelig medlemmer og advokater om at fylkesnemndslederne er godt forberedt til forhandlingsmøtene. 97 % av de fagkyndige og 95 % av alminnelig medlemmene er enig i dette utsagnet, mens det gjelder for henholdsvis 86 % av barnevernlederne og 82 % av advokatene.

Figur 33: «Fylkesnemndslederen er godt forberedt til forhandlingsmøtene»

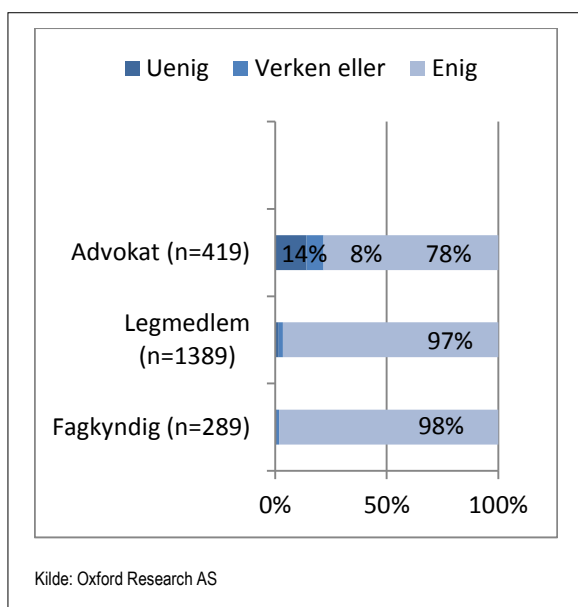


*Med legmedlem menes i figuren alminnelig medlem som del av fylkesnemnda som vedtaksorgan.

Vi ser at de aller fleste mener at forhandlingsmøtene avholdes på en ryddig og effektiv måte⁸³.

Hele 97 % og 98 % av henholdsvis alminnelig medlemmer og fagkyndige er enig i at forhandlingsmøtene avholdes på en ryddig og effektiv måte. Også 91 % av barnevernlederne og 78 % av advokatene er enige i påstanden.

Figur 34: «Forhandlingsmøtet avholdes på en ryddig og effektiv måte»

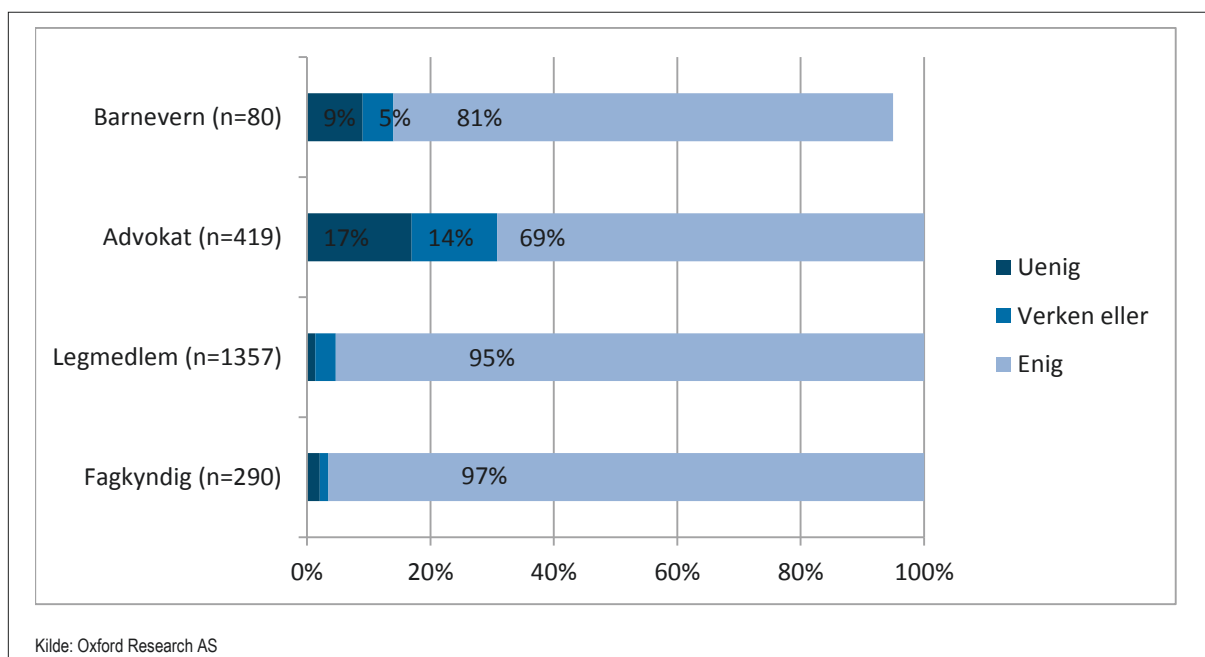


*Med legmedlem menes i figuren alminnelig medlem som del av fylkesnemnda som vedtaksorgan.

Resultatene fra spørreundersøkelsen viser at de fleste alminnelig medlemmer og fagkyndige mener at fylkesnemndsleder styrer forhandlingsmøtene slik at de gjelder de mest relevante spørsmålene. Dette gjelder også for 81 % av barnevernlederne. Advokatene er noe mer kritisk, men også 69 % av advokatene mener at forhandlingsmøtene styres slik at de gjelder de mest relevante spørsmålene.

⁸³ Spørsmålet er ikke helt presist formulert (det er egentlig to spørsmål og enten ryddig eller effektiv burde vært slettet).

Figur 35: Fylkesnemndsleder styrer møtene slik at forhandlingene gjelder de mest relevante spørsmålene (i spørreskjemaet: «sakene»)



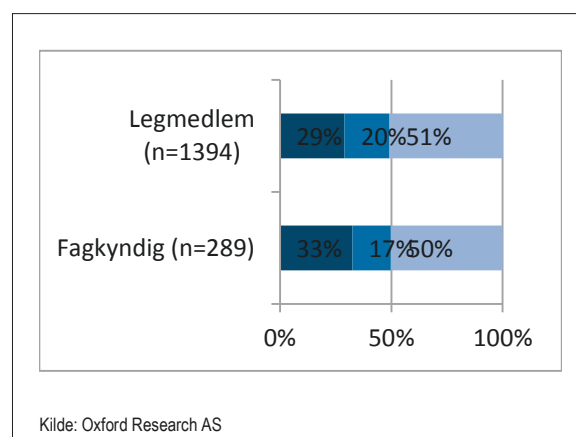
*Med legmedlem menes i figuren alminnelig medlem som del av fylkesnemnda som vedtaksorgan.

Det synes imidlertid som det er behov for mer informasjon for fagkyndig og alminnelig medlemmer. I intervjuene er dette en gjenganger. Særlig de fagkyndige mener de kunne fått mer skriftlig materialet på forhånd. Følgende utsagn illustrerer poenget:

«Sende saksdokumenter til medlemmer i forkant og ikke nekte oss å lese dokumenter underveis. Dette for at vi bedre kan stille relevante spørsmål som opplyser saken bedre.» (Kilde spørreundersøkelsen mot fagkyndige).

Vi ser av figuren nedenfor at forholdsvis stor andel av alminnelig medlemmer og fagkyndige er uenige i at de får tilstrekkelig informasjon i forkant av forhandlingsmøtet.

Figur 36: Får du tilstrekkelig informasjon om saken fra fylkesnemnda i forkant av forhandlingsmøtet?



*Med legmedlem menes i figuren alminnelig medlem som del av fylkesnemnda som vedtaksorgan.

6.4 Saksforberedende møter

Ett av målene med endringene i 2008 var å effektivisere saksbehandlingen gjennom mer bruk av saksforberedende møter.

Hovedinntrykket fra intervjuene med de ulike fylkesnemndene og fylkesnemndslederne er at omfanget av bruken av saksforberedende møter har økt. Samti-

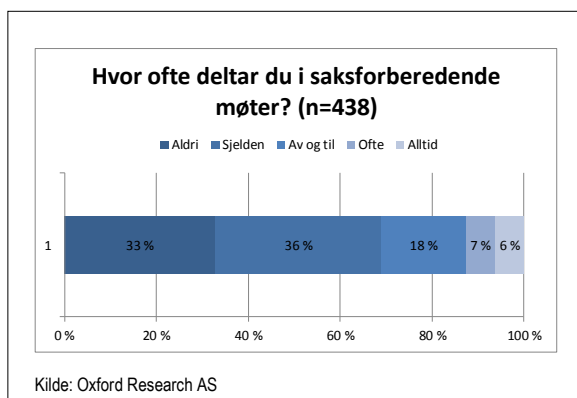
dig finner vi at fylkesnemndene rapporterer om betydelig variasjon mellom fylkesnemndene og ulike nemndsledere.

Det er samtidig relativ bred enighet om at mulighetsrommet for å utnytte saksforberedende møter ikke er fullt ut utnyttet.

Det er ikke mulig å kvantifisere i hvilken grad det brukes mer saksforberedende møter i dag enn tidligere.

Vi har spurt advokatene om i hvilken grad de deltar på saksforberedende møter. Vi ser at det er en forholdsvis liten andel som ofte eller alltid deltar på saksforberedende møter. Spørsmålet er imidlertid litt upresist stilt (form på møte og tidspunkt for møte). Vi tolker derfor resultatene med forsiktighet

Figur 37: Hvor ofte deltar du i saksforberedende møter

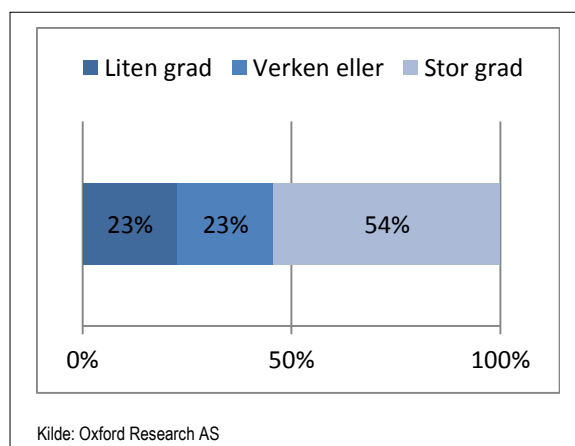


Mer interessant er det kanskje å se på hvilken betydning som advokatene tillegger saksforberedende møter.

Vi ser at relativt mange advokatene mener at saksforberedende møter i stor grad har betydning for ressursbruk og effektivitet. Færre mener at saksforberedende møter har betydning for mer riktige vedtak.

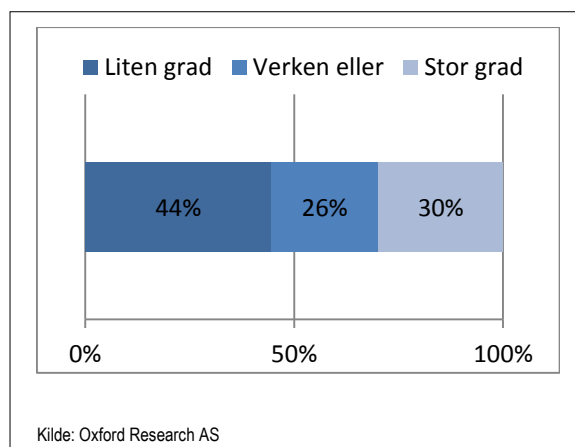
Hele 54 % mener at saksforberedende møter har stor betydning for ressursbruken

Figur 38: I hvilken grad har saksforberedende møter betydning for bedre ressursbruk (n=269)



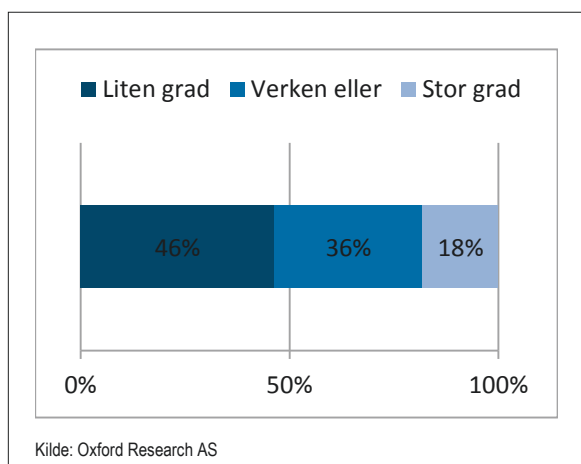
En relativ stor andel (30 %) av advokatene mener også at saksforberedende møter har betydning for kortere saksbehandlingstid.

Figur 39: I hvilken grad har saksforberedende møter betydning for kortere saksbehandlingstid (n=261)



Det er 18 % som mener at saksforberedende møter i stor grad har betydning for mer riktig vedtak.

Figur 40: I hvilken grad har saksforberedende møter betydning for mer riktig vedtak (n=259)



6.4.1 Oppsummert

Hovedinntrykket er at omfanget av bruken av saksforberedende møter har økt. Samtidig finner vi at fylkesnemndene rapporterer om betydelig variasjon mellom fylkesnemndene og ulike nemndsledere.

Det er samtidig relativ bred enighet om at mulighetsrommet for å utnytte saksforberedende møter ikke er fullt ut utnyttet. Det er ikke mulig å kvantifisere i hvilken grad det brukes mer saksforberedende møter i dag enn tidligere.

Resultatene fra spørreundersøkelsene viser at relativt mange advokatene mener at saksforberedende mø-

ter i stor grad har betydning for ressursbruk og effektivitet. Færre mener at saksforberedende møter har betydning for mer riktige vedtak. Hele 54 % mener at saksforberedende møter har stor betydning for ressursbruken

Etter Oxford Researchs syn tyder resultatene på at det ligger et forbedringspotensial i økt bruk av saksforberedende møter. Dette potensialet synes ikke å være fullt utnyttet. Slik sett synes ikke målet om mer bruk av saksforberedende møter å være fullt ut oppnådd.

6.5 Forhandlingsmøtene

Lovendringene i 2008 hadde også som mål å gjøre forhandlingsmøtene kortere (uten at dette skulle gå på bekostning av rettssikkerheten)⁸⁴

Den neste figuren viser gjennomsnittlig antall møtetimer per sak med forhandlingsmøte.

Man kan se at det er en *viss stabilitet* i hvilke nemnder som har henholdsvis lange og korte møter.

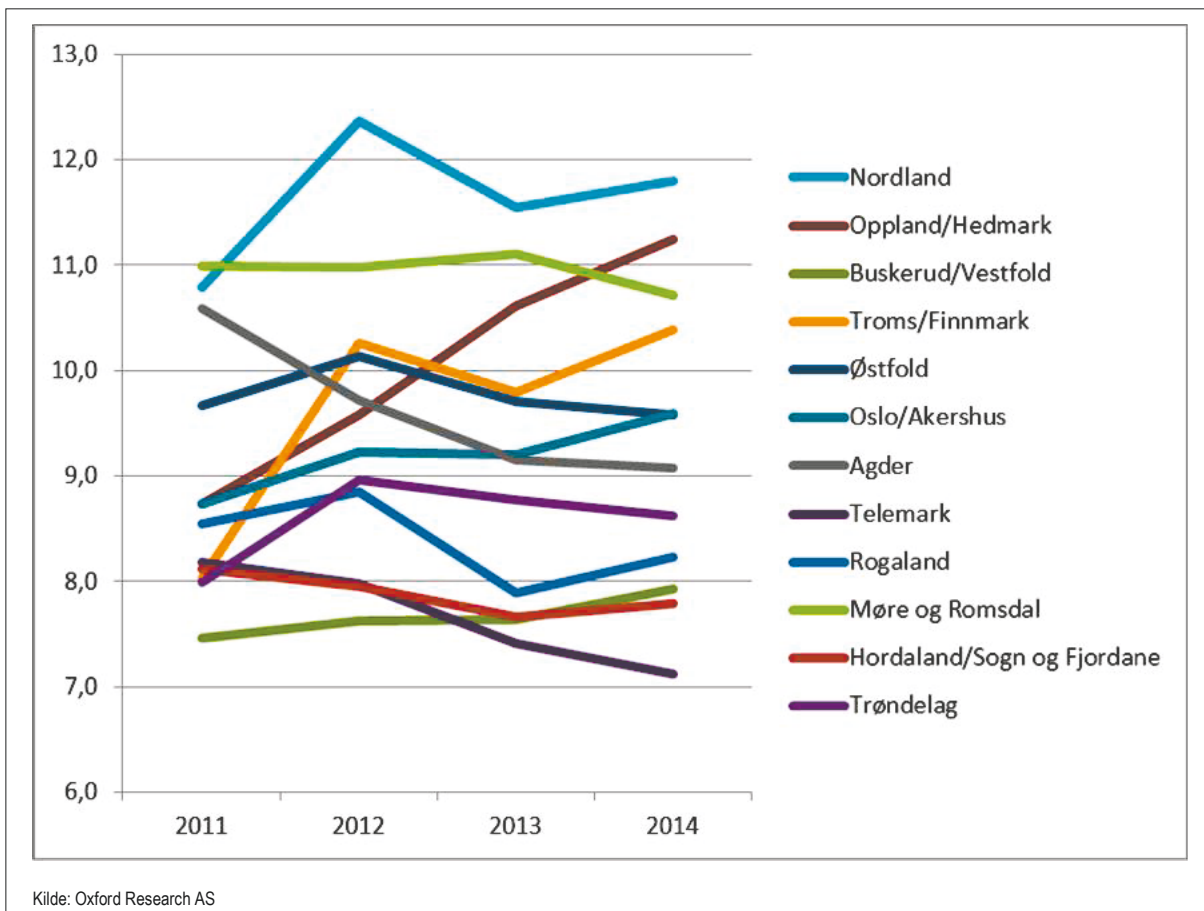
I gjennomsnitt for alle nemndene har ikke møtetiden endret seg vesentlig i perioden. Gjennomsnittet var 8,7 timer i 2011 og 9,1 timer i 2014. Gjennomsnittet har altså *økt* noe i perioden 2011-2014.

Det er betydelig variasjon mellom fylkesnemndene. Hvis vi bare ser på tallene for 2013 ser vi at Nordland ligger høyest (mellom 11 og 12 timer) og Hordaland og Sogn og Fjordane lavest (under 8 timer)

⁸⁴ NOU 2005:9 «Ressursbruk og rettssikkerhet i fylkesnemndene for sosiale saker, fant at gjennomsnittlig antall timer i forhandlingsmøte var i 2003 11 timer og hadde i

årene forut variert mellom 10 og 12 timer. Utvalget fant imidlertid at det var store variasjoner mellom nemndene, med 8 timer som det laveste og 13 timer som det høyeste

Figur 41: Gjennomsnittlig varighet av forhandlingsmøter. 2011-14. Timer



6.5.1 Oppsummert

I gjennomsnitt for alle nemndene har ikke møtetiden endret seg vesentlig i perioden. Gjennomsnittet var 8,7 timer i 2011 og 9,2 timer i 2014. Gjennomsnittet har altså *økt* noe i perioden 2011-2014.

Samlet sett er det ikke grunnlag for å si at målene med endringene i 2008 om kortere varighet fullt ut er oppnådd når det gjelder varigheten av forhandlingsmøtene. Samtidig er dette gjennomsnittstall og det er ikke mulig å definere hva som er «riktig» varighet. Gjennomsnittstall sier i seg selv lite om tidsbruken i forhandlingsmøtene er tilpasset de reelle behov i saken.

Det som i alle fall fremstår som en utfordring er den betydelige variasjonen mellom fylkesnemndene.

6.6 Saksbehandlingsregler og saksbehandlingstid

Hvilken innvirkning har saksbehandlingsreglene på sakenes behandlingstid?

Det er uttalt målsetning om rask behandling og avgjørelse i fylkesnemndene, jf. barnevernloven § 7-14 første ledd. Det ligger normalt allerede i sakenes natur at *tidsaspektet* er *kritisk*. Det følger av barnevernloven § 1-1 at lovens formål er å sikre at barn får nødvendig hjelp til rett tid. Videre stiller EMK artikkel 6 krav om avgjørelse innen rimelig tid.

Ved etableringen av fylkesnemndene var hensynet til rask saksbehandling et av de helt sentrale argumenter, blant annet fordi man antok at det ville være vanskeligere å etterleve strenge krav til tempo i saksbehandlingen ved domstolene enn ved fylkesnemndene, jf. blant annet NOU 1985:18 s. 295 og Ot.prp. nr. 29 (1990-1991) punkt 9.2.

Som allerede nevnt er fylkesnemndene kritisert for å ha en for lang saksbehandlingstid. Fylkesnemndsutvalget drøftet i sin utredning

forholdet mellom en betryggende saksbehandling på den ene siden, og ønsket om en rask og kostnadsforsvarlig avgjørelse på den andre. Utvalget gir ikke noe generelt svar på hvordan denne – og lignende – motsetningssituasjoner best kan løses, men mener imidlertid at man også innenfor barnevernet må bort fra en tenkning hvor ethvert inngrep utløser ubegrensede "rettssikkerhetsgarantier", uten at man konkret vurderer behovet og også spør seg om ressursbruken kan forsvares .

Spørsmålet i det videre er hvilken *sammenhenger* vi finner mellom saksbehandlingsreglene for de ulike prosedyrene og saksbehandlingstid.

Vi har her i særlig grad sett på i hvilken grad saksbehandlingstiden nås for de ulike prosedyrene.

Sett fra et prosessperspektiv er den mest nyttig inndelingen av sakstyper i hvilke saksprosedyrer man følger.

Vi har sett på fire prosedyrer:

- Klageaker
- Akuttsaker
- Saker i forenklet behandling
- Saker med forhandlingsmøte

Vi ser at det er en meget tydelig sammenheng mellom saksbehandlingsregler, her forstått som prosedyrer og saksbehandlingstid og i hvilken grad lovens frister nås.

Vi har i delen om effektivitet og ressursbruk relativt inngående fremstilt andel av sakene for de ulike prosedyrer

Resultatene viser at saksbehandlingstiden for *saker med realitetsavgjørelse* falt i 2008 og -09, steg i årene 2010-12, men falt igjen i fjor. Totalt har saksbehandlingstiden falt i perioden 2007-2013..

Vi ser meget tydelige forskjeller mellom i hvilken grad lovens saksbehandlingsfrister nås for de ulike sakstyper (prosedyrer).

Når det gjelder klagesaker og akuttsaker er det imidlertid *høy og økende* andel av sakene som er behandlet innenfor lovens frist.

Akuttsaker

Akuttsaker skal om mulig behandles innenfor 48 timer. Nemndene klarer stort sett å holde denne fristen, og overholdelsen viser en klar økning over tid. Men også i 2007 ble fristen holdt i 90 prosent av sakene.

På dette området framstår forskjellen mellom nemndene som moderat. Buskerud og Vestfold var den eneste som overholdt fristen i mindre enn 95 prosent av sakene i 2013. Denne nemnden har ligget lavest i alle årene 2011-13.

Klagesaker

Loven sier at klagesaker skal behandles innen en uke. Nemndene oppfyller stort sett dette kravet. Det er en stigende tendens i andelen av sakene som behandles innenfor fristen.

Akuttsaker

Når det gjelder akuttsaker holdes fristen om behandling innen 48 timer i det store flertallet av saker.

Klagesaker

Loven sier at klagesaker skal behandles innen en uke. Nemndene oppfyller stort sett dette kravet. Det er en stigende tendens i andelen av sakene som behandles innenfor fristen.

Saker med forhandlingsmøte

Andelen av sakene som behandles innenfor tidsfristen i den enkelte nemnd varierer betydelig fra år til år, men man ser også at enkelte nemnder skiller. Det er betydelige forskjeller mellom nemndene når det gjelder andel av sakene som er behandlet innenfor fristen på fire uker:

- Østfold samt Troms og Finnmark ligger høyt sammenlignet med de andre nemndene.
- Rogaland, Hordaland og Sogn og Fjordane, Møre og Romsdal samt Nordland lå tidligere lavt, men er nå om lag på linje med landsgjennomsnittet

Buskerud og Vestfold lå tidligere høyt, men ligger nå lavt sammenlignet med landsgjennomsnittet

6.6.2 Saksbehandlingsreglene som forklaring til saksbehandlingstiden?

Det er altså saker med forhandlingsmøte, hvor saksbehandlingsreglene synes å medvirke til at lovens frister ikke nås. En forklaring som gjentas av mange fylkesnemndsledere, er at lovens frist ikke reflekterer godt de aktiviteter som må gjøres i saker med forhandlingsmøte. Hensynet til prosessreglene (herun-

der kontradiksjon, høring og likebehandling), medvirker til at saker med forhandlingsmøte ofte tar lengre tid enn lovens anbefalte frister på 4 uker.

Det er viktig å bemerke at det trolig er mange andre faktorer enn saksbehandlingsreglene, som påvirker saksbehandlingstiden for saker med forhandlingsmøte.

En indikasjon på at det ikke bare er *saksbehandlingsreglene*, og loven, som rammevilkår som påvirker, er betydelige variasjoner mellom fylkesnemndene og fylkesnemndslederne (jfr. bl.a. varighet i forhandlingsmøtene).

6.7 Forenklet behandling

Saksbehandlingsreglene fra 2008 for fylkesnemndene innebærer en større vektlegging av at ressursbruken i den enkelte sak skal tilpasses saken, og det skal legges til rette for mer effektiv saksbehandling⁸⁵.

Barnevernloven § 7-14, jfr. § 7-5 hjemler vedtak uten forhandlingsmøte når *partene samtykker* og hensynet til en betryggende saksbehandling ikke er til hinder for det. Forenklet behandling kan også brukes når saken gjelder krav om *endring* i et tidligere vedtak eller

dom, og nemndsleder ikke finner dette betenkelig i forhold til sakens tema, vanskelighetsgrad, behovet for fagkyndighet og hensynet til en forsvarlig behandling.

Arbeidsbelastningen per sak varierer sterkt mellom sakstypene og mellom individuelle saker av samme type.

6.7.1 Omfanget av saker i forenklet prosedyre

Den første problemstillingen vi undersøker er bruken av forenklet prosedyre. Er det en økning i antall saker i forenklet prosedyre? Er det en relativ endring, dvs. i andelen av sakene

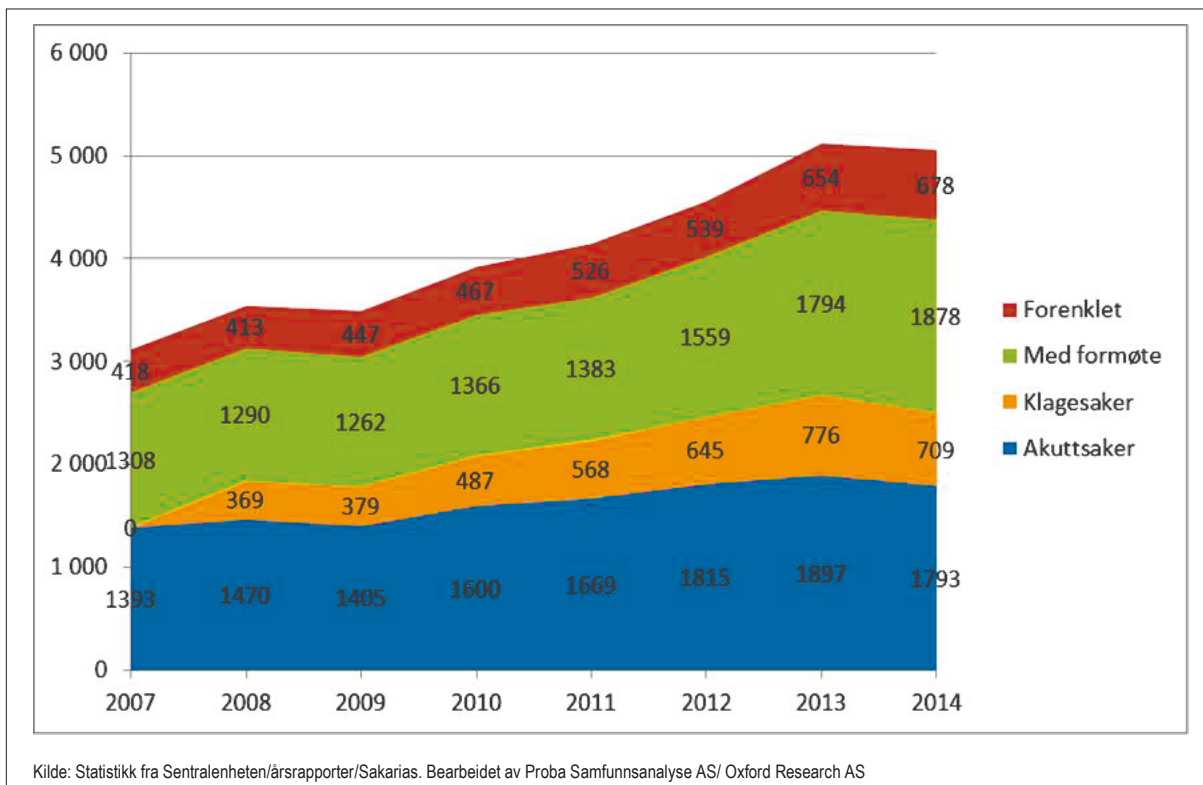
Neste figur viser antall saker fordelt på forhandlingsprosedyrer⁸⁶.

Figuren viser at det har vært en *økning* i antall saker i forenklet prosedyre. I 2007 ble 418 saker gjennomført i forenklet prosedyre. I 2014 var dette økt til 678.

Ot.prp.nr.76 (2005-2006)

⁸⁶ Vi har slått sammen saker under henholdsvis Barnevernloven og Helse- og omsorgstjenesteloven. Akuttsaker og saker med forhandlingsmøte dominerer. Før 2008 ble ikke klagesaker behandlet i dagens form, og vi mangler tall for klagesaker i 2007.

Figur 42: Antall saker fordelt på behandlingsprosedyre. 2007-14



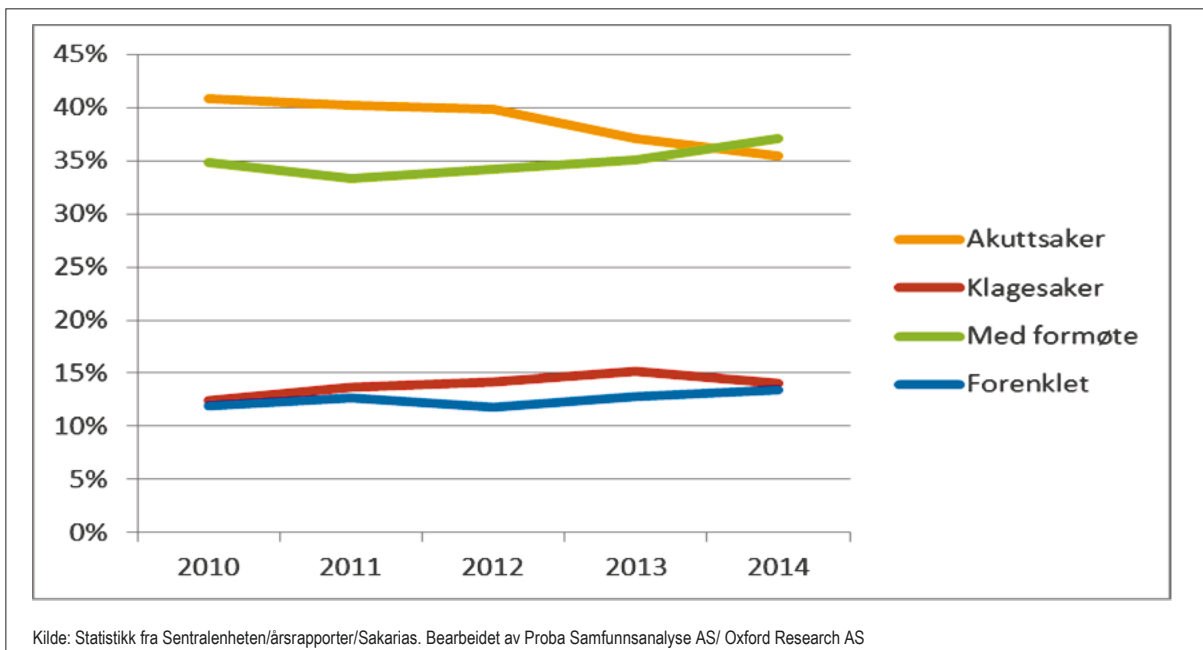
*Med forkortelsen »Med formøte» menes i figuren saker med forhandlingsmøte, jfr. barnevernloven § 7-14, jfr. § 7-5.

Neste figur viser hvordan saksmengden totalt fordelte seg på ulike typer behandlingsprosedyrer i henholdsvis 2008⁸⁷ og 2014. Figuren viser at *fordelingen*

på prosedyrer har endret seg moderat mellom disse to årene.

⁸⁷ Vi holder 2007 utenfor fordi vi ikke har informasjon om antall klagesaker dette året.

Figur 43: Sammensetningen av saksmengden på ulikeprosedyrer. 2008 og 2014. Prosent



*Med forkortelsen »Med formøte» menes i figuren saker med forhandlingsmøte, jfr. barnevernloven § 7-14, jfr. § 7-5.

Vi ser at *andelen* saker i forenklet prosedyre imidlertid har holdt seg relativt stabilt (målt av alle prosedyrer). I 2007 var det 12 % av sakene som ble behandlet forenklet, mens det i 2013 var 13 %.

Tabell 12: Andel saker behandlet forenklet (beregnet av antall saker med forenklet behandling og saker med forhandlingsmøte. 2007-2013.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Antall saker i forenklet prosedyre	418	413	447	467	571	531	654
Antall saker med forhandlingsmøte	1308	1290	1262	1366	1746	1559	1794
Sum antall forenklet og med forhandlingsmøte	1726	1703	1709	1833	2317	2090	2448
Andel saker forenklete prosedyre	24,22 %	24,25 %	26,16 %	25,48 %	24,64 %	25,41 %	26,72 %
Andel saker med forhandlingsmøte	75,78 %	75,75 %	73,84 %	74,52 %	75,36 %	74,59 %	73,28 %
%-endring i andel saker i forenklet prosedyre (2007 er målepunktet for endring)	0 (målepunkt)	0,12 %	8,01 %	5,20 %	1,73 %	4,91 %	10,32 %

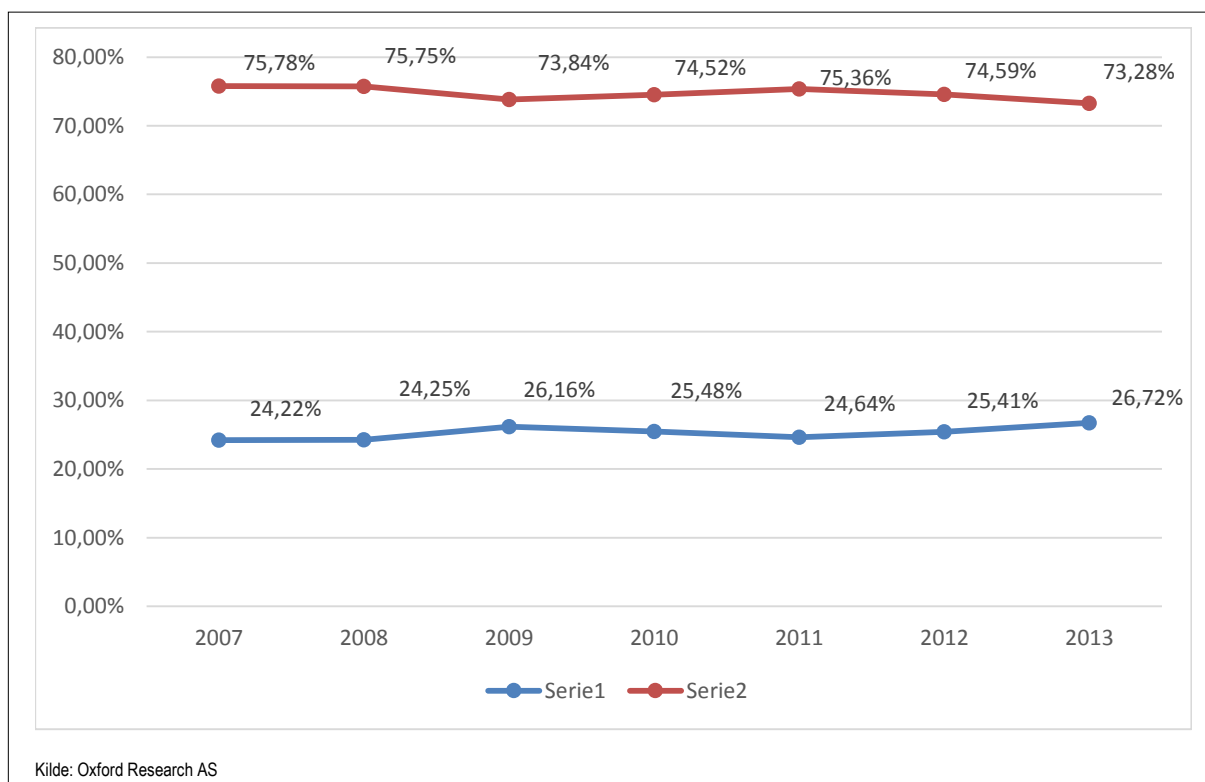
Kilde: Oxford Research AS

Hvis vi derimot ser på bare saker med som behandles forenklet og saker med forhandlingsmøte, ser vi at andelen saker i forenklet prosedyre har økt svakt.

I 2007 var det 24,22 % av sakene som ble behandlet i forenklet prosedyre. Andelen økte til 26,16 % i 2009, for så å falle litt i 2010 og 2011. For årene 2012 og 2013 økte andelen igjen. I 2013 ser vi den høyeste andelen saker med forenklet behandling med 26,72 %.

Figuren nedenfor viser andel saker i forenklet prosedyre og andelen saker med forhandlingsmøte. Vi ser at andelen saker med forhandlingsmøte har holdt seg relativt stabil, men noe fallende i 2012 og 2013. Motsatt har andelen av saker i forenklet prosedyre da naturligvis økt noe i 2012 og 2013.

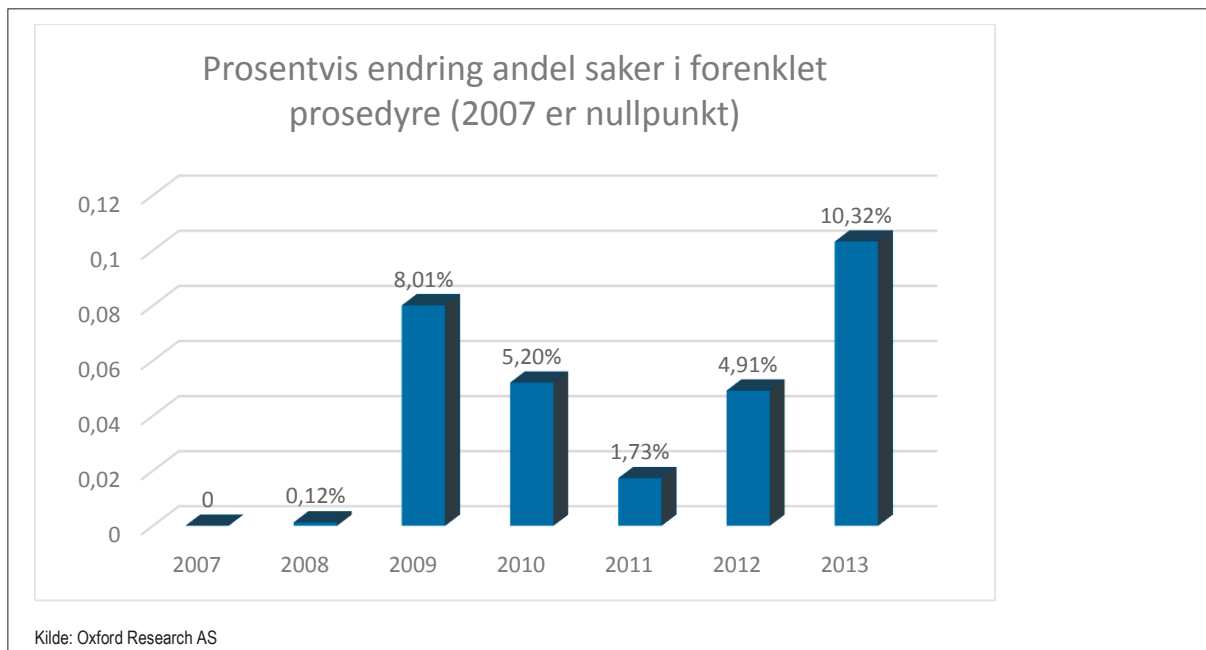
Figur 44: Andel saker i forenklet prosedyre



Endringen i andelen forenklet saker kan se veldig liten ut. Men dersom vi ser på de prosentvise endringene av andelen saker som behandles forenklet, ser vi en mer betydelig prosentvis økning, særlig i 2012 og 2013.

I 2013 var det over 10 % større andel av sakene som ble behandlet i forenklet prosedyre sammenliknet med 2007. Merk at vi beregner andelen saker behandlet i forenklet prosedyre som et relativt forhold til andelen saker med forhandlingsmøte.

Figur 45: Prosentvis endring i andel saker i forenklet prosedyre. 2007-2013



Vi ser at det samlet sett har vært en økende andel saker som behandles i forenklet prosedyre, sammenliknet med andel saker som behandles med forhandlingsmøte. Men det har også vært noe *varierende andeler* de enkelte år. Høyest andel saker i forenklet behandling finner vi i 2009, 2012 og 2013. Vi finner lavest andel i 2007, 2008 og 2011. Den prosentvise økningen i 2012 og 2013 blir dermed mye mindre dersom vi istedenfor hadde sammenliknet med 2009 som startpunkt.

Endringene er så pass små at vi ikke kan utelukke at de skyldes sakssammensetting og tilfeldigheter, mer enn systematiske endringer i arbeidsmåte og faglige vurderinger med flere saker i forenklet prosedyre.

Stor variasjon mellom fylkesnemndene

Men hvordan er bildet dersom vi ser på de enkelte fylkesnemnder?

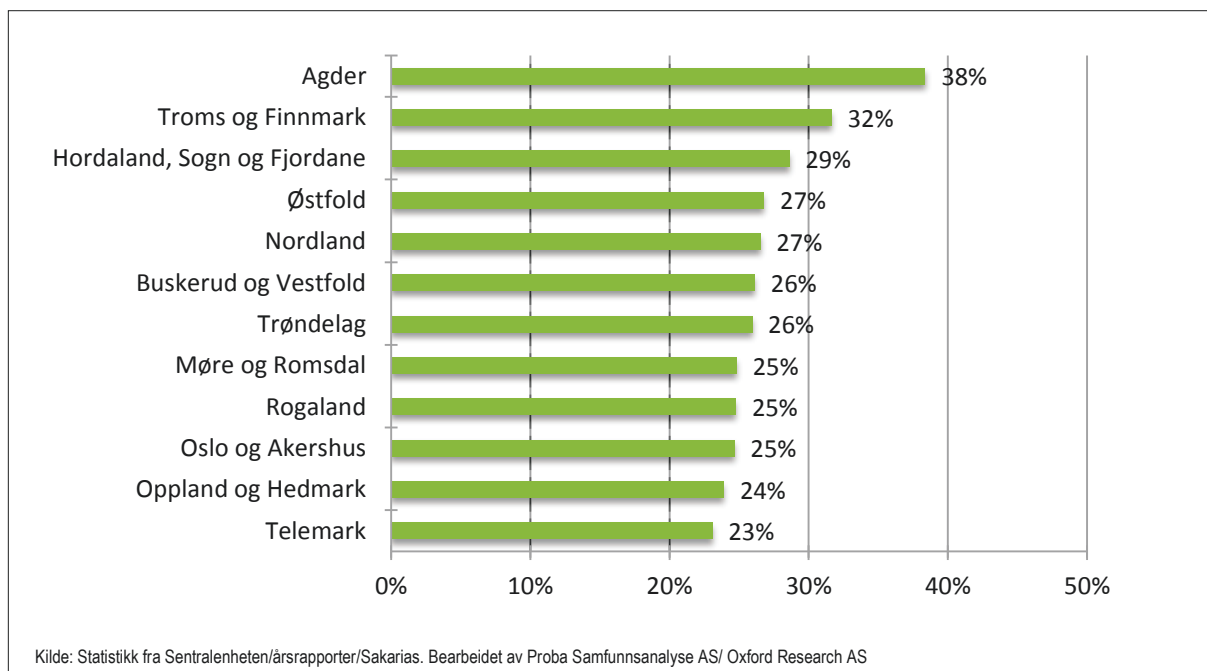
Vi har allerede fremstilt statistikk i delen om organisering og effektivitet som viser at det er betydelige variasjoner mellom fylkesnemndene i andelen saker som behandles i forenklet prosedyre.

Vi gjentar her den viktigste figuren om forenklet behandling.

Neste figur viser andel av sakene som ble behandlet med forenklet prosedyre i perioden 2011- august 2014. Klager og akuttsaker er ikke med i beregningen. Mens 38 prosent av sakene i Agder ble behandlet forenklet, var tilsvarende tall for Telemark 23 prosent. Gjennomsnittet for alle nemndene var 27 prosent. Dette innebærer til dels *meget betydelige* variasjoner. Andel saker i Agder er 41 % over gjennomsnittet på 27 %.

Tallene indikerer at det *kan* være systematiske forskjeller mellom fylkesnemndene og fylkesnemndsledere når det gjelder vurderinger av saker til forenklet prosedyre.

Figur 46: Andel av saker med realitetsavgjørelse som ble behandlet med forenklet prosedyre. Utenom akutt- og klagesaker. Gjennomsnitt 2010-13. Prosent



Intervjuene kan tyde på at Agder har satset bevisst på å utnytte lovens regler om bruk og mulighet for forenklet behandling. Vi har ikke identifisert at praksisen i Agder av aktører og andre blir oppfattet som i strid med rettssikkerheten. Flere informanter peker på fylkesnemnda i Agder som et godt eksempel når det gjelder bruken av forenklet behandling.

I intervjuer med fylkesnemndsledere i Agder, ble det likevel pekt på at saken som får forenklet behandling relativt ofte blir brakt inn til tingretten. Imidlertid blir de langt fleste saker stadfestet.

Evalueringen har ikke *identifisert at dagens bruk* av forenklet behandling innebærer et vesentlig rettssikkerhetsproblem. Mange andre fylkesnemndledere vurderer fylkesnemnda i Agder som ett «best case» når det gjelder å behandle saker forenklet. Flere fylkesnemndsledere har uttrykt at det er et rom for å behandle flere saker forenklet. Men det vil være viktig å se på sammenhengen mellom andel saker som behandles forenklet og rettslig prøving. Som vi har redegjort for i delen om rettslig overprøving, er det imidlertid ikke helt enkelt å tolke *endringer* i andel fylkesnemndvedtak som blir brakt inn til domstolene.

6.7.2 Betydning for ressursbruk

Det har betydelig betydning om sakene behandles i forenklet prosedyre eller med forhandlingsmøte.

Vi har sett at tiden det tar med forhandlingsmøte varierer noe mellom de ulike fylkesnemndene, men at gjennomsnittlig tidsbruk for forhandlingsmøter har vært relativt stabil. Gjennomsnittet var 8,7 timer i 2011 og 9,1 timer i 2014.

Vi har ikke data som kan gi eksakte beregninger på betydningen for ressursbruk når det gjelder saker som gjennomføres i forenklet behandling.

Vi har tidligere vist hvordan vi har estimert forskjeller i ressursbruk for fylkesnemndene når det gjelder saker som gjennomføres i forenklet behandling og saker med forhandlingsmøte.

Estimeringen viser at 1 sak med forhandlingsmøte tilsvarer:

- 31,1 akuttsaker
- 4,0 klagesaker
- 3,3 saker med forenklet behandling

Dersom estimeringen bygger på noenlunde riktige fakta, er det en vesentlig forskjell i ressursbruk og tidsbruk mellom saker som behandles forenklet og saker med forhandlingsmøte.

På bakgrunn av disse dataene er det også mulig å beregne *enhetskostnader* (men usikkerheten i estimatene er store).

Tabell 13: Nøkkeltall for beregning av ressursbehovet i fylkesnemndene

	Omregningsfaktor	Antall			Omregnet til saker med forhandlingsmøte		
		2011	2012	2013	2011	2012	2013
Akuttsaker	31,1	1 669	1 815	1 897	54	58	61
Klagesaker	4,0	752	645	776	187	160	193
Med forhandlingsmøte	1,0	1 746	1 559	1 794	1 746	1 559	1 794
Forenklet	3,3	571	539	654	174	164	199
Totalt		4 738	4 558	5 121	2 160	1 941	2 246

Kilde: Oxford Research AS

Resultatene viser antall saker og antall saker omregnet til saker med forhandlingsmøte.

Når det gjelder fylkesnemndene utgifter samt fri rettshjelp, viser tabellen nedenfor fordeling av disse.

Tabell 14: Fylkesnemndenes utgifter samt fri rettshjelp til partene. Tusen kroner

Utgifter	2011	2012	2013
Drift nemndene	93 310	102 079	116 281
Sentrale kostnader	6 770	9 488	9 897
Sakskostnader	31 444	36 033	39 689
Fri rettshjelp	144 062	171 608	196 127
Totalt	275 587	319 208	361 994
Drift nemndene	93 310	102 079	116 281
Sentrale kostnader	6 770	9 488	9 897

Kilde: Oxford Research AS

På grunnlag av tallene i tabellene foran, kan vi beregne utgifter per sak med forhandlingsmøte. Vi ser at sakskostnadene utenom fri rettshjelp er beregnet til 60894 i 2011, 76031 i 2012 og 73836 i 2013.

Tabell 15: utgifter pr sak, beregnet som forhandlingsmøte

	2011	2012	2013
Utenom fri rettshjelp	60 894	76 031	73 836
Fri rettshjelp	66 698	88 398	87 306
Totalt	127 591	164 429	161 142

Kilde: Oxford Research AS

6.8 Vurderinger av saksbehandlingsfristen for saker med forhandlingsmøter

6.8.1 Saksbehandlingsfristen – en lang vei å gå

Oxford Research konkluderer med at dagens saksbehandlingsfrister for saker med forhandlingsmøte ikke fungerer optimalt. Mens 24 prosent av sakene ble behandlet innenfor fristen i 2007, falt andelen til 14 pro-

sent i 2013. Andelen av sakene som behandles innenfor tidsfristen i den enkelte nemnd varierer betydelig fra år til år, men man ser også at enkelte nemnder skiller seg ut.

Disse funnene kan tyde på at «bør-saksbehandlingsfrister» i loven ikke er tilstrekkelig til å sikre etterlevelse av fristene og likhet mellom fylkesnemndene. Generelt er det en utfordring med *skjønnsmessige regler* at de kan åpne for ulik praktisering⁸⁸. Dette vil være brudd med rettsstatsprinsippet om at like tilfeller skal behandles likt.

6.8.2 Realistiske saksbehandlingsfrister?

Ett hovedinntrykk fra intervjuene med fylkesnemndslederene er at saksbehandlingsfristene for saker med forhandlingsmøte oppleves som *lite realistiske*. Informantene forklarer gjennomgående at lovens anbefalte frister på innen 4 uker hvis mulig, i praksis ofte er en umulighet. Forklaringen er de ulike arbeidsprosesser som må skje. Beramningen av saken kan være en flaskehals, særlig beramningen av advokatene kan være en utfordring. Mange advokater har full kalender minst en til to måneder frem i tid, og det kan være vanskelig å få raske berammelser når det er mange advokater inne i saken. Videre er kontradiksjonen svært viktig. Fire uker er vanskelig å få til på grunn av tiden det tar å få på plass oppnevninger, tilsvar og tilsvarefrister (viktig), samt talspersoner for barna. Lovens anbefalte frist fremstår ifølge fylkesnemndslederene i mindre grad som godt tilpasset den faktiske virkelighet. Fylkesnemndslederene har gjennomgående uttalt at en frist på 6-8 uker er mer realistisk, om grunnbemanningen er tilstede i nemndene.

Uformell etablering av legitime frister

Dagens frist oppleves som sagt som lite realistisk. Det er noe variasjon i fylkesnemndsledernes syn. Hovedinntrykket er at fylkesnemndslederene mener at en saksbehandlingstid på 5-6 uker har legitimitet.

Advokatene

Et annet element som har betydning for saksbehandlingsfristene er at private parters advokater ikke kan sanksjoneres (med rettergangsbot, slik de har i tingretten) for å oversitte frister eller fordi de ikke gjør jobben sin og for eksempel leverer tilsvar bestående av kun én eller to setninger.

Fylkesnemnda kan true med å oppnevne en annen advokat, men det er gjerne problematisk fordi en ny

advokat vil trenge tid til å sette seg inn i saken, eventuelt må gis mer tid og saken utsettes. Fylkesnemndene er dermed til en viss grad prisgitt privat parts advokats innsatsvilje (samt kompetanse og kapasitet).

Ikke kontroll av selve saksbehandlingen

Det er ikke noen form for kontroll med fylkesnemndas saksbehandling ut over den rettslige overprøving som skjer av domstolene. Fylkesnemndas saksbehandlingstid vil imidlertid aldri være tema for domstolene som kun tar stilling til de materielle spørsmålene. I motsetning til kommunalt barnevern har ikke fylkesmannen tilsynsansvar og mulighet til å kritisere saksbehandlingstiden i fylkesnemnda. Dette er en viktig faktor som et utgangspunkt for spørsmålet om det er *nødvendig å lovfeste* krav til fylkesnemndas saksbehandlingstid.

6.8.3 Mulige konsekvenser for berørte barn av lang saksbehandlingstid

En lang saksbehandlingstid i fylkesnemnda kan få konsekvenser for berørte barn. Bufdir⁸⁹ har trukket frem to mulige konsekvenser. Vi gjengir eksemplene i det følgende.

«Situasjon 1. Barnet bor hjemme

Dersom barneverntjenesten vurderer at det er alvorlige mangler ved omsorgssituasjonen, men at det ikke er fare for at barnet umiddelbart vil bli vesentlig skadelidende, vil barnet bli boende hjemme til det er fattet vedtak om omsorgsovertagelse. Stadig flere barn lever derfor lengre under alvorlig omsorgssvikt i påvente av fylkesnemndas vedtak. En lang saksbehandlingstid i fylkesnemnda vil også kunne bidra til at barneverntjenesten i flere saker ser seg nødt til å plassere barnet med hjemmel i barnevernloven § 4-6 annet ledd (akutt). Dette vil være aktuelt dersom man vurderer at den totale belastningen for barnet vil bli for stor dersom barnet blir boende hjemme mens fylkesnemnda behandler saken. Fylkesnemndas saksbehandlingstid vil på denne måte ha betydning for barneverntjenestens vurdering av om det er nødvendig å fatte ett akuttvedtak eller ikke. En lang saksbehandlingstid kan med andre ord bidra til flere akuttplasseringer, noe som er svært uheldig.

Situasjon 2. Barnet er plassert i beredskapshjem

Når barneverntjenesten finner det nødvendig å akuttplassere et barn, plasseres det i beredskapshjem eller på en institusjon. En slik midlertidig plassering er en

⁸⁸ Kjønsstad, Asbjørn (2009).

⁸⁹ Skriftlig innspill fra Bufdir til Oxford Research mars 2015.

belastning for barnet, og det er viktig med en rask avklaring av barnets fremtidige omsorgssituasjon. Dette er også bakgrunnen for at barnevernloven stiller meget strenge krav til kommunens saksbehandling etter en slik akutt plassering. I løpet av 6 uker må barneverntjenesten utrede familien og eventuelt fremme en sak for fylkesnemnda. For adferdsplaseringer etter barnevernloven § 4-24 er denne fristen to uker. Dette er ikke anbefalte frister, og det er ingen unntak fra lovens krav. Dersom saken ikke fremmes for fylkesnemnda innen fristen faller akuttvedtaket bort. Hensynet til barnet og foreldrenes behov for en rask avklaring er hovedbegrunnelsen for disse strenge reglene, og det er ikke tatt hensyn til barneverntjenestens ressurser eller andre forhold som kan gjøre dette krevende for barneverntjenesten å vurdere barnets omsorgssituasjon i løpet av en kort periode.»

Bufdir har påpekt at de at det er et paradoks at det kan gå månedvis etter at fylkesnemnda har mottatt saken før det kan gjennomføres et forhandlingsmøte, og dette illustrerer at det er nødvendig å se både barneverntjenesten og fylkesnemndas saksbehandlingstid i sammenheng. Bufdir har tidligere kommentert problemstillingen i rapport om akuttarbeidet i kommunalt barnevern.⁹⁰

Oxford Research er enig i at en lang saksbehandlingstid kan være et betydelig rettssikkerhetsproblem. Det er en alvorlig belastning for barnet å bli midlertidig plassert. Men i de situasjoner hvor det er en stor belastning å bli værende i hjemmet i påvente av at saken kommer opp for fylkesnemnda sikrer midlertidig plassering at barn ikke blir boende under de mest skadelige forhold, hvis behandlingen i fylkesnemnda tar lang tid. Det er uheldig at det blir flere akuttplaseringer på grunn av lang saksbehandlingstid i fylkesnemnda, men det er etter Oxford Researchs vurdering enda mer betenkelig hvis det treffes flere *uriktige vedtak*.

Diskusjonen om saksbehandlefrister har også en side som omhandler *årsaken* til lang saksbehandlingstid. I den grad lang saksbehandlingstid skyldes dårlige eller ineffektive rutiner og ikke behov for ytterligere utredning, er det organisering og ledelse som må forbedres. Evalueringens funn tyder på at det er et visst rom for forbedring av organisering og ledelse. Vi har sett at det er betydelige forskjeller i saksbehandlingstid

tider mellom fylkesnemndene som vanskelig kan forklares med ressurser eller saksmengde. Samtidig mener vi evalueringens resultater tyder på at det også i en «normaleffektiv» fylkesnemnd er vanskelig å etterleve dagens anbefalte frister.

Saksbehandlingstiden i tingrettene i barnevernssaker

Tingretten behandler barnevernssaker som er brakt inn til overprøving. Hva er saksbehandlingstiden i tingrettene for barnevernssaker? Domstolsadministrasjonen kan ta ut saksbehandlingstid for sakstypen "overprøving ved tvangsvedtak (kapittel 36 i tvisstloven)", som i hovedsak er barnevernssaker. Det ble i 2014 avgjort 1743 slike saker, med en saksbehandlingstid på 135 dager (4,5 mnd.). I denne statistikken inkluderes også noen saker som ikke er barnevernssaker.

Vi har derfor undersøkt en tingrett for å få faktiske tall bare for *barnevernssaker* som er blitt behandlet i tingretten i 2014. I 2014 behandlet den undersøkte tingrett 55 slike saker, og gjennomsnittlig saksbehandlingstid var 104 dager (3-3,5 mnd.)⁹¹.

Saksbehandlingstiden i fylkesnemndene og i tingrettene er ikke direkte sammenliknbare. Saksbehandlingstiden i tingretten er her nevnt som en faktaopplysning.

6.8.4 Vurderinger og anbefalinger

Innføre absolutte «skal-regler»

Oxford Research mener det samlet sett er nødvendig å endre saksbehandlefristene. Det er behov for skal-frist for å oppnå mer likhet mellom fylkesnemndene og styrke rettssikkerheten for barna. Skal-frister kan bidra til å disiplinere fylkesnemndene ytterligere.

Oxford Research vurderer dermed med bakgrunn i identifiserte rettssikkerhetsutfordringer, at det er nødvendig med faste og absolutte (skal-regler) saksbehandlefrister for fylkesnemndas behandling av disse sakene, slik man i dag allerede har for behandlingen av fylkesnemndas klager på midlertidige vedtak.

⁹⁰ http://www2.bufetat.no/Documents/Bufetat.no/ORIGINAL_Bufdir_Akuttrapport_2014.pdf

⁹¹ En undersøkelse fra 1999 viste at det tok 220 dager å behandle tvangssaker i herreds- og byrettene etter daværende barnevernstjenesteloven (Oslo, Bergen og

Stavanger). Kilde: Kjønstad, Asbjørn (red) 2002: *Barnevern, fylkesnemnder og rettssikkerhet*, Gyldendal Akademiisk. Oslo. Se side 178.

Unntaksregel i spesielle tilfeller

Vi vurderer at det er behov for unntak i spesielle tilfeller. Dersom saken er dårlig forberedt fra barnevernet og det er «håpløse» advokater på private parters side, kan ikke nemnda avgjøre en sak som ikke er tilstrekkelig opplyst grunnet den risiko for feil vedtak dette medfører. I noen få tilfeller oppnevner dessuten fylkesnemnda sakkyndig, som normalt må jobbe noen uker/måneder før en rapport er klar. Vi vil derfor anbefale en *unntaksregel* for de tilfeller at det ikke er mulig for fylkesnemnda å få saken forsvarlig opplyst innen saksbehandlingsfristen). Vi vil presiserer at dette skal være en *snever* unntaksregel. Det er en risiko for utgliding ved enhver unntaksregel. Bruk av unntaksregelen må særskilt begrunnes og Sentralenheten og BLD bør følge med på den faktiske bruken av en slik eventuell unntaksregel.

6.8.5 6-ukers eller 7-ukers frist

Oxford Research vurderer dagens frist til å være for kort og ikke realistisk å etterleve i flertallet av sakene.

Vi vil anbefale en frist på 6 eller 7 uker. En skal-frist må være realistisk utfra de aktiviteter som normalt må gjøres. Avveiningene her er hurtighet versus grundighet. Raskere vedtak gir i utgangspunktet større risiko for feil. Med mulighetene for midlertidig plassering sikres barna mot de mest skadelige situasjonene. Dagens faktiske saksbehandlingstider er likevel flere steder for lange. Det finnes eksempler på svært lange saksbehandlingstider i enkeltstående tilfeller.

Endringsforslagene oppsummert

I tabellen nedenfor har vi satt opp dagens saksbehandlingsfrister og to forslag til endringer, modell 1 og modell 2. Det eneste som skiller modell 1 og 2 er lengden på saksbehandlingsfristene. Ellers innebærer begge endringsforslagene at det innføres skal-regler og absolutte saksbehandlingsfrister. Endringsforslagene innebærer også snever unntaksregel hvor det er praktisk umulig for fylkesnemnda å få saken forsvarlig opplyst innen saksbehandlingsfristen.

Tabell 16: Modeller for saksbehandlingsfristene

Modell	Bør-regler eller skal-regler	Tidsramme	Unntak
Dagens Saksbehandlingsfrister bvl § 7-14, 1.ledd	Skjønnsmessig og anbefalt: «Forhandlingsmøte skal holdes snarest, og hvis mulig innen fire uker etter at fylkesnemnda mottok saken.»	4 uker (anbefalt)	-
Modell 1 Ny bvl § 7-14, 1.ledd	Faste (skal-regel): «Forhandlingsmøte skal holdes innen seks uker etter at fylkesnemnda mottok saken.»	6 uker	Unntak – praktisk umulig
Modell 2 Ny bvl § 7-14, 1.ledd	Faste (skal-regel): «Forhandlingsmøte skal holdes innen syv uker etter at fylkesnemnda mottok saken.»	7 uker	Unntak – praktisk umulig
Dagens Saksbehandlingsfrister bvl § 7-14, 1.ledd	Skjønnsmessig og anbefalt: «Forhandlingsmøte skal holdes snarest, og hvis mulig innen fire uker etter at fylkesnemnda mottok saken.»	4 uker (anbefalt)	-

Kilde: Oxford Research AS

6.9 Konklusjoner og vurderinger

Vi ser at *andelen* saker i forenklet prosedyre imidlertid har holdt seg relativt stabilt (målt av alle prosedyrer). I 2007 var det 12 % av sakene som ble behandlet forenklet, mens det i 2013 var 13 %.

Noe høyere andel saker i forenklet prosedyre

Hvis vi derimot ser på bare saker med som behandles forenklet og saker med forhandlingsmøte, ser vi at andelen saker i forenklet prosedyre har økt svakt.

Vi ser at det samlet sett har vært en økende andel saker som behandles i forenklet prosedyre, sammenliknet med andel saker som behandles med forhandlingsmøte. Men det har også vært noe *varierende andeler* de enkelte år.

Endringene er så pass små at vi ikke kan utelukke at de skyldes sakssammensetting og tilfeldigheter, mer enn systematiske endringer i arbeidsmåte og faglige vurderinger med flere saker i forenklet prosedyre.

Stor variasjon mellom fylkesnemndene

Vi finner at det er betydelige variasjoner mellom fylkesnemndene i andelen saker som behandles i forenklet prosedyre.

Mens 38 prosent av sakene i Agder ble behandlet forenklet, var tilsvarende tall for Telemark 23 pro-

sent. Gjennomsnittet for alle nemndene var 27 prosent. Dette innebærer til dels *meget betydelige* variasjoner. Andel saker i Agder er 41 % over gjennomsnittet på 27 %.

Tallene indikerer at det *kan* være systematiske forskjeller mellom fylkesnemndene og fylkesnemndsledere når det gjelder vurderinger av saker til forenklet prosedyre. De forholdsvis store variasjonen kan tyde på at forklaringen bl.a. er ulikheter i vurderingene av terskel for forenklet behandling.

Betydning for ressursbruk

Det har betydelig betydning om sakene behandles i forenklet prosedyre eller med forhandlingsmøte.

Vi har ikke data som kan gi eksakte beregninger på betydningen av ressursbruk for saker med forenklet behandling.

Vi har tidligere vist hvordan vi har estimert forskjeller i ressursbruk for fylkesnemndene når det gjelder saker som gjennomføres i forenklet behandling og saker med forhandlingsmøte.

Estimeringen viser at 1 sak med forhandlingsmøte tilsvarer:

- 31,1 akuttsaker
- 4,0 klagesaker
- 3,3 saker med forenklet behandling

Kapittel 7. Barnets talsperson

I dette kapitelet beskriver vi hvordan ordningen med barnets talsperson *fungerer i praksis*. Vi har fokus på å beskrive hvem som er barnets talsperson og hvordan samtalen med barnet og presetnasjon av barnets syn blir gjort. Vi redegjør blant annet for følgende momenter:

- Om barnets talsperson
- Erfaring fra fylkesnemnda
- Informasjon om saken
- Skolering og opplæring
- Gjennomføring av samtalen
- Forhandlingsmøte
- Økonomi
- Vurdering av ordningen med barnets talsperson

I forbindelse med vedtakelsen av barnevernloven av 1992, ble regjeringen bedt om å fremme lovforslag om en egen talsperson for barnet i fylkesnemndssaker, se Innst. O. nr. 80 (1991-1992). Storkomiteens flertall uttalte at barnets interesser i saker som skal opp for nemnda ikke behøver å være identiske med de øvrige parters interesser i saken. De mente derfor at barnets rettssikkerhet og stilling ville bli styrket hvis barnet kunne ha en egen representant. Denne skulle tale barnets sak og fremstille saken fra barnets synsvinkel. Representanten skulle være trent i å snakke med barn, og han eller hun skulle inngi en rapport til nemnda på bakgrunn av samtale med barnet og dets omgivelser. Representanten skulle oppnevnes av fylkesnemnda. På bakgrunn av Stortingets anmodning fremmet departementet forslag om en egen talsperson for barnet i saker som skal behandles av fylkesnemnda i Ot.prp. nr. 104 (1992-1993). Se også Innst.O. nr. 126

(1992-1993). Ordningen med mulighet for å oppnevne talsperson i fylkesnemndssaker trådte i kraft 1. januar 1994.

Barnet kan få en egen talsperson

Barn har etter barnevernloven rett til å bli hørt i saker som berører dem. Det kan oppnevnes talsperson for å sikre at barnet blir hørt i saker som skal behandles av fylkesnemnda. Talspersonen skal være talerør for barnet, og skal være uavhengig av barneverntjenesten og barnets foreldre.

Kilde: Barnevernloven § 6-3 og forskriften § 1

Fylkesnemndsutvalget uttaler at det bør være et mål at reglene for vedtak i barnevernsaker mer generelt er forenlige med og egnet til å støtte opp under de bærende verdier barnevernlovgivningen skal ivareta, og på forsvarlig vis iakttar barnevernrettens grunnleggende hensyn. Hensynet til barnets beste er et slikt grunnleggende hensyn.

Etter lovens § 6-3 er barn over 15 år part i saken. Barn mellom 7 og 15 år har rett til å bli hørt, og det samme gjelder yngre barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter. Dette gjøres i praksis som oftest gjennom at det utnevnes en talsperson for barnet. I vurderingen av barnets talsperson har vi blant annet spurt dem om hvilken bakgrunn de har, hvordan de jobber som barnets talsperson og i hvilken grad de mener ordningen med talspersoner fungerer.

Ordningen med barnets talsperson er regulert i bvl. § 7-9. Det er en egen forskrift om barnets talsperson⁹². Barnets talsperson er ikke sakkyndig, og har heller ikke partsrettigheter. Talspersonen skal etter å ha snakket med barnet, forklare seg som vitne under behandlingen i nemnda. Barnet har ingen plikt til å snakke med talspersonen.

Ordningen med barnets talsperson må ses i lys av de generelle prinsippene og reglene om barns rett til å bli hørt.

Barns rett til å gi uttrykk for sin mening i alle forhold som vedrører dem selv, er nedfelt i FNs barnekonvensjon. Barnekonvensjonen artikkel 12 gir barn uttalerett «i alle forhold som vedrører barnet», ikke bare de personlige. Uttaleretten er heller ikke

⁹² Forskrift om barnets talsperson i saker som skal behandles i fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker, forskrift 22. desember 1993. Se: <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2013-02-18-203>

begrenset til å gjelde barnets rettigheter etter konvensjonen. Artikkel 12 gjelder også forvaltningssaker og saker for domstolene, og anses som bærebjelken i forestillingen om barnets deltakelse.

Etter bvl. § 6-3 første ledd skal barn over 7 år og yngre barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter, få si sin mening før det tas avgjørelse i en sak som berører ham eller henne, og barnets mening skal tillegges vekt i samsvar med alder og modenhet. Regelen er i tråd med barnekonvensjonen artikkel 12, men gir barn over 7 år en sterkere rett. Uttaleretten skal ikke innebære mer enn at det tilrettelegges for at barnet kan gi uttrykk for sine synspunkter dersom barnet selv ønsker det. Barnet har ingen uttaleplikt, noe som klart må formidles til barnet. Gjøres dette på en tilstrekkelig skånsom måte, bør ikke et barn føle seg presset når det får seg forelagt spørsmålet om å uttale seg. Det kan være mange grunner til at barnet vil avstå fra å uttale seg. Barnet kan for eksempel føle seg presset av foreldrene til å uttale seg i en bestemt retning dersom det velger å uttale seg, barnet kan være ambivalent og usikker på hva det faktisk mener (men bør da få sjansen til å uttale seg om andre ting enn resultatet), eller barnet ønsker ikke å delta i beslutningsprosessen overhodet og vil overlate dette helt til andre.

For å styrke barnets uttalerett er det dessuten tatt inn en mer generell regel i § 4-1 annet ledd om at barnet skal gis mulighet til medvirkning og at det skal tilrettelegges for samtaler med barnet.

7.1 Om barnets talsperson

Vi har også studert aldersvariasjonen for de barnets talsperson og sett hvordan denne fordeler seg. Her ser man at det er en forholdsvis høy gjennomsnittsalder med 53,5 år. Medianen er tilnærmet lik gjennomsnittet med 54 år. Aldersspennet på respondentene strekker seg fra 32 til 78 år.

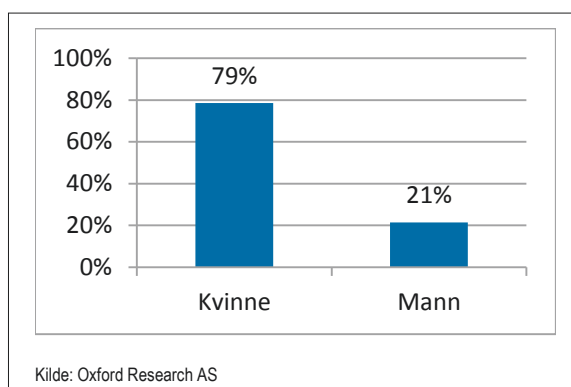
Tabell 17: Alder

	Gj.snitt	Median	Variasjonsbredde
Barnets talsperson	53,5	54	32-78

Kilde: Oxford Research AS

Det er en forholdsvis skjev fordeling mellom kvinner og menn blant spurte talspersonene, med 79 % kvinner og 21 % menn. Blant de talspersonene vi har spurt, er det en stor overvekt av kvinner i forhold til menn.

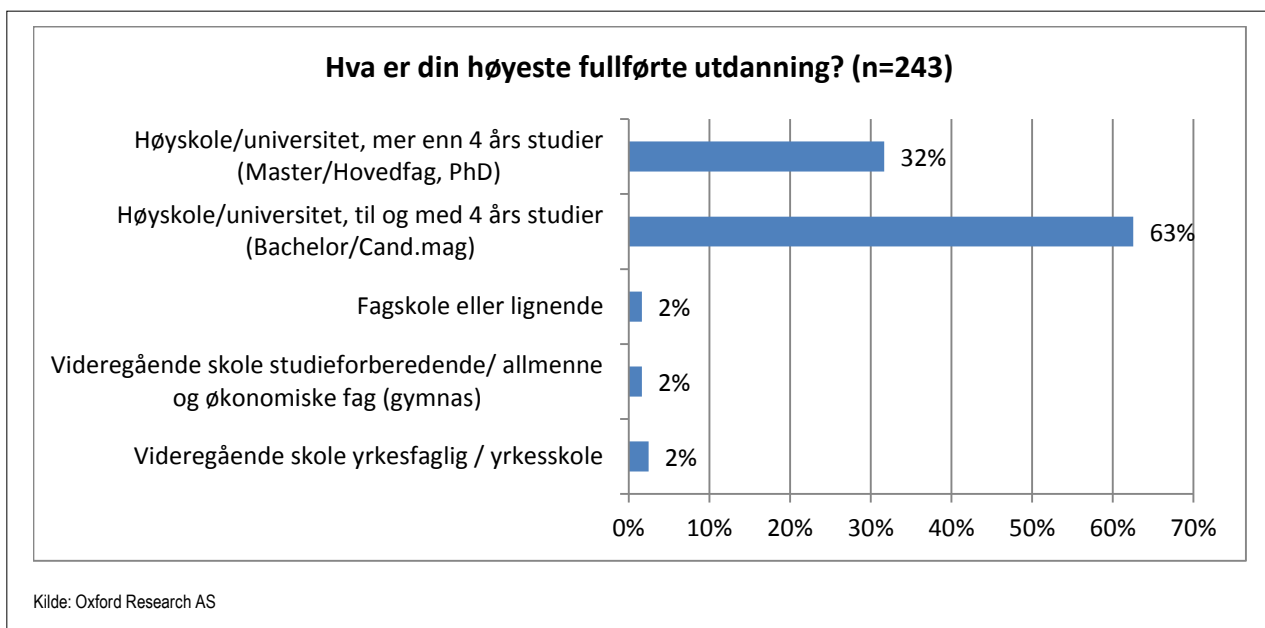
Figur 47: Kjønn (n=243)



En annen bakgrunnsvariabel som ble kartlagt i spørreundersøkelsen, var respondentenes utdanning. Her ble de bedt om å velge sin høyeste fullførte utdanning. Tilnærmet alle respondentene (95 %) har høyskole/universitetsutdannelse. 63 % oppgir inntil 4 års studier, mens 32 % oppgir mer enn 4 års studier.

I tillegg til høyeste fullførte utdanning, ble respondentene også spurt om hva slags studieretning denne utdannelsen gjaldt. Her viser tabellen på neste side at det er lærerutdanning og pedagogikk som peker seg ut som den klare vinneren med hele 57 %. Denne studieretningen etterfølges av helse- og sosialfag med 30 %.

Figur 48: Høyeste fullførte utdanning (n=243)



Tabell 18: Studieretning (n=243)

Studieretning/hovedfagsområde	Prosentandel
Lærerutdanning og pedagogikk	57 %
Helse og sosialfag	30 %
Samfunnsfag, økonomiske og administrative fag, juridiske fag	5 %
Annet	4 %
Humaniora, språk og estetiske fag	2 %
Ingeniørfag, håndverksfag, industri, bygg og anleggsgfag	1 %
Generelle programmer	0 %
Samferdsel, sikkerhet og andre servicefag	0 %

Undersøkelsen viser også et bredt spekter av yrker for de ulike talspersonene. Her er det noen spesifikke yrker som går igjen blant respondentene. Dette er særlig lærer, spesialpedagog, helsesøster og barnehagestyrer. I tillegg er det 20 personer som oppgir at de nå er pensjonert. Foruten disse yrkene, er det stor spredning og ulikhet i oppgitt yrke.

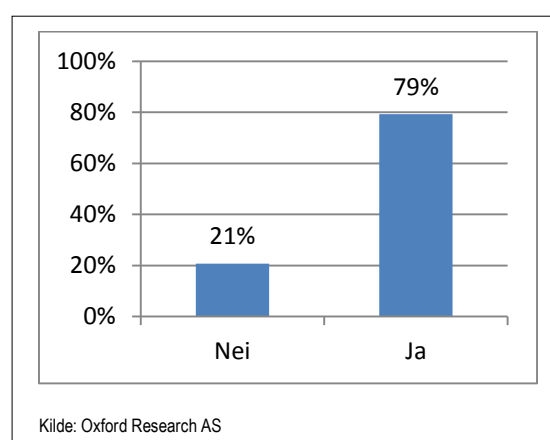
I tillegg til andre bakgrunnsvariablene har Oxford Research også spurt respondentene om deres erfaring med barn fra før av, enten gjennom yrkeskarriere eller på frivillig basis. Dersom man først tar utgangspunkt i erfaring med barn fra yrkeskarriere, ser man av tabellen nedenfor at gjennomsnittet er i underkant av 24 år. Det betyr at de talspersonene som er inkludert i spørreundersøkelsen har lang erfaring fra en yrkeskarriere hvor de har arbeidet med barn. Variasjonsbredden er fra 0 til 54 år, noe som betyr at det finnes noen personer som har arbeidet hele yrkeskarrieren med barn. Medianen er tilnærmet gjennomsnittet på 25 år.

Tabell 19: Erfaring med barn

	Gj.snitt	Median	Variasjonsbredde
Barnets talsperson	23,92	25	0-54

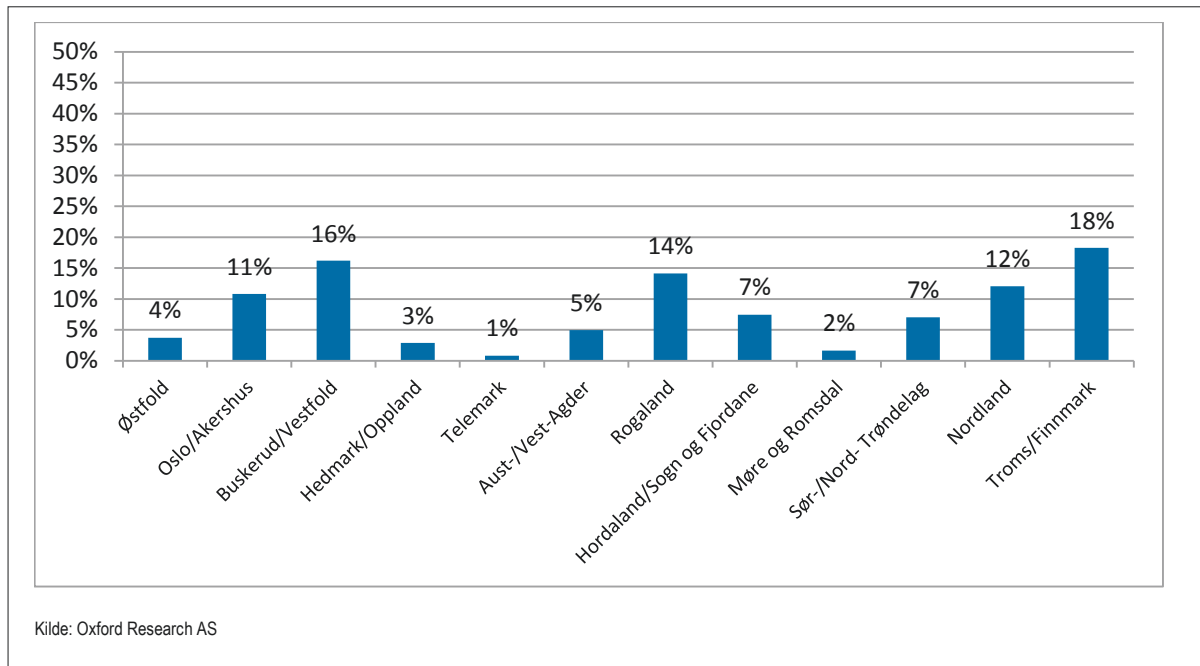
Kilde: Oxford Research AS

Dersom man i tillegg studerer de personene som har erfaring med barn fra frivillig basis, så kan man se at et stort flertall også har erfaring fra å arbeide med barn utenom yrkeskarriere. Her er det hele 79 % som sier at de har erfaring med barn fra frivillig arbeid, mens 21 % ikke har det.

Figur 49: Har du erfaring med barn fra frivillig arbeid eller lignende? (n=241)

Oxford Research har også sett på hvordan de ulike talspersonene fordeler seg blant de forskjellige fylkesnemndene. I figuren nedenfor ser man at det foreligger en god spredning blant respondentene, samt at det er inkludert talspersoner fra alle nemndene i undersøkelsen. Flest personer oppgir å være oppnevnt som barnets talsperson i Troms/Finmark med 18 %, etterfulgt av Buskerud/Vestfold med 16 % og Rogaland med 14 %.

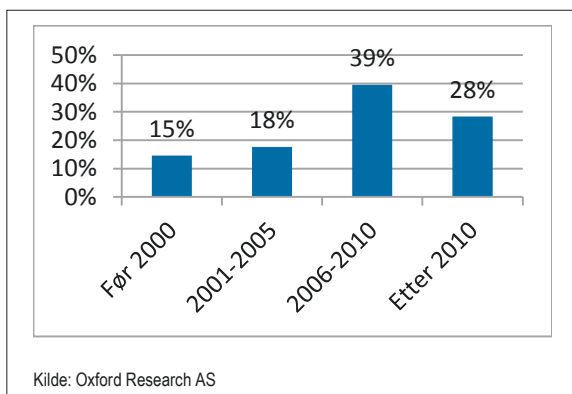
Figur 50: I hvilken nemnd er du oppnevnt som barnets talsperson? (n=241)



7.2 Erfaring fra fylkesnemnda

Undersøkelsen viser at en god del av talspersonene har erfaring fra denne rollen. Dersom vi ser på figuren nedenfor kan man se at 15 % av de spurte oppgir å ha blitt utnevnt for første gang før 2000. 18 % oppgir tidsperioden 2001-2005, mens hele 39 % oppgir 2006 til 2010. I tillegg oppgir 28 % å ha blitt utnevnt for første gang i løpet av de siste fem årene.

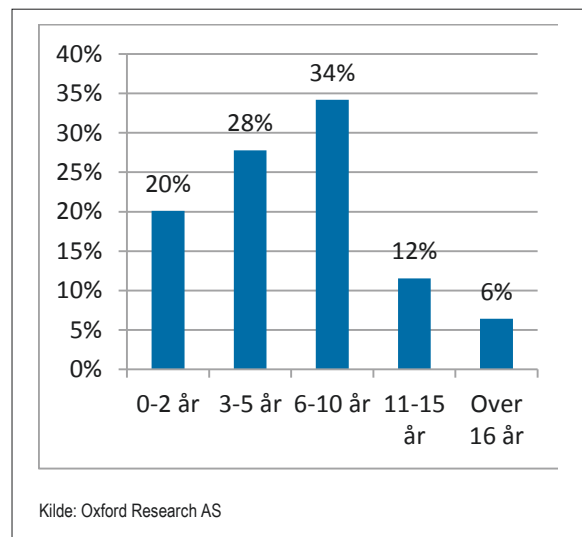
Figur 51: Tidspunkt for første utnevning som barnets talsperson (n=233)



I tillegg til å undersøke når talspersonene for første gang ble oppnevnt, har vi også studert kontinuitet i forhold til hvor lenge de har vært oppnevnt i fylkesnemnda. Her viser figuren at de fleste respondentene har inntil 10 års erfaring. Det er kun 18 % som oppgir over 11 års erfaring fra nemnda. Det betyr at 72 % har

inntil 10 års erfaring. Faktisk viser analysene at 1/5 av respondentene har under 2 års erfaring.

Figur 52: Hvor mange år har du vært barnets talsperson i fylkesnemnda? (n=234)



Når man kartlegger de ulike talspersonenes erfaring fra fylkesnemnda, er det interessant å studere i hvor mange saker de har vært oppnevnt i totalt. Her er gjennomsnittet i underkant av 25 saker. Hele 50 % oppgir inntil 8,5 saker. Dersom man studerer variasjonsbredden, så viser denne en stor variasjon i antall saker som talspersonene har vært oppnevnt i, fra 0 til 450. Det gjør at det er noen svært erfarne talspersoner som trekker opp gjennomsnittet i antall saker.

Her er det viktig å bemerke at respondentene ble spurt om hvor mange saker de har vært «oppnevnt» i fylkesnemnda. En god del saker kan bli trukket før de når fylkesnemnda, og selv om vedkommende blir oppnevnt vil det ikke bety at man nødvendigvis deltar som talsperson. Det betyr man kan bli oppnevnt i flere saker enn man faktisk deltar i.

Tabell 20: Antall saker

	Gj.snitt	Median	Variasjonsbredde
Totalt	24,95	8,5	0-450
2013	3,65	2	0-54

Kilde: Oxford Research AS

Dersom vi konkretiserer spørsmålet til kun å dreie seg om antall saker i 2013 endrer svarene seg en god del. For barnets talsperson varierer da antall saker mellom 0 til 54. Gjennomsnittet er i overkant av 3,5 saker. Medianen er noe lavere enn gjennomsnittet, med 2 saker.

7.3 Informasjon om saken

For at talspersonen skal kunne utøve sin oppgave på en hensiktsmessig måte, er det nødvendig at vedkommende mottar tilstrekkelig informasjon om barnet og hva saken gjelder. Han eller hun skal imidlertid ikke motta flere opplysninger i en sak enn det som er nødvendig for å løse oppgaven som talsperson, jf. barnevernloven § 6-7. Årsaken er at talspersonen ikke skal motta flere opplysninger enn at vedkommende kan møte barnet på en åpen måte, uten å være forutinntatt.

Talspersonen skal få informasjon om saken

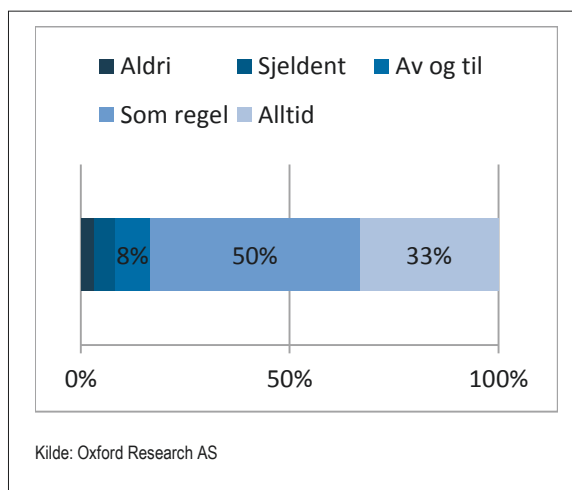
Fylkesnemndas leder har ansvar for at talspersonen får nødvendig informasjon for å gjennomføre en samtale med barnet. Nemndlederen skal utarbeide en kort orientering om saken.

Kilde: Forskriften § 4

Flere av respondentene oppgir i dybdeintervjuene at de fikk mer informasjon før, men at den i dag er mer begrenset. Tanken bak dette er at BT skal vite minst mulig om omstendighetene rundt saken for ikke å bli påvirket før de går i samtalen med barnet. Dette gjør imidlertid at BT følger at de har for lite info og ikke vet hva de skal lete etter.

De aller fleste av talspersonene oppgir i spørreundersøkelse og gjennom intervjuer at de får informasjon om sakene via post eller telefon. Vi har også spurt talspersonene om de mottar tilstrekkelig informasjon om barnet og hva saken gjelder. Svarene fremkommer i figuren under.

Figur 53: Hvor ofte mottar du tilstrekkelig informasjon om barnet og hva saken gjelder for at du kan gjennomføre samtalen på en hensiktsmessig måte? (n=217)



Gjennom spørreundersøkelsen oppgir 83 % av talspersonene at de som *regel* eller *alltid* mottar tilstrekkelig informasjon om barnet og hva saken gjelder for at du kan gjennomføre samtalen på en hensiktsmessig måte. Men gjennom fritekstsvarene avslutningsvis i spørreundersøkelsen og dybdeintervjuene oppgir flere av respondentene at de ønsker mer informasjon om saken i forkant av samtalen.

Jeg ønsker meg noen flere opplysninger, slik at jeg kan være bedre forberedt til samtale med barnet

Jeg mener at det er umulig å gjøre en god jobb for barn med så mangelfull informasjon som vi nå får av nemnda.

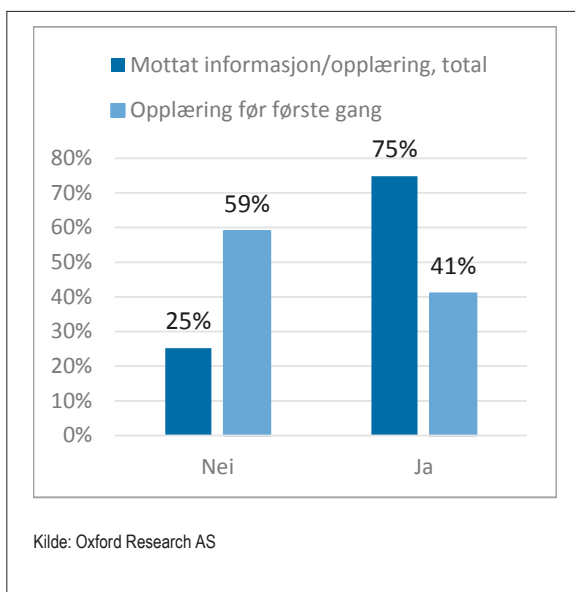
Kilde: Spørreundersøkelsen

Svarene er ikke entydige, men vi vet at informasjonen som talspersonene får nå er mindre omfattende enn den var tidligere. Dette for i større grad å sørge for at talspersonen møter barnet på en åpen måte, uten å være forutinntatt.

7.4 Skolering og opplæring

Vi har videre spurt talspersonene om; *Har du mottatt noen form for opplæring/informasjon om det å fungere som barnets talsperson?* (n=218), og *Fikk du opplæring forut for den første saken du var barnets talsperson i?* (n=217).

Figur 54: Opplæring av talspersonene



75 % av talspersonene har mottatt informasjon/opplæring om det å være barnets talsperson, men kun 41 % fikk denne opplæringen før de var talsperson for første gang. Da kvalitative dataene og fritekstsvarene i spørreundersøkelsen viser samtidig at en vesentlig andel av respondentene etterlyser mer opplæring og skolering i rollen som barnets talsperson. Respondentene ønsker i tillegg å få informasjon om hva rollen som barnets talsperson innebærer og hvordan fylkesnemnda fungerer.

Jeg trenger mer informasjon sånn at jeg vet mer om innholdet i jobben.

Personer som oppnevnes som talsperson har sjelden erfaring fra møter i retten, og en kort beskrivelse av prosessen er veldig nyttig.

Kilde: Spørreundersøkelsen

Selv om opplæringen av talspersonene ser ut til å være begrenset, har imidlertid talspersonene høy formell kompetanse. 95 % av talspersonene har bachelor

grad eller høyere utdanning, og 87 % av talspersonene er utdannet som lærer/pedagogikk (57 %) eller helse- og sosialfag (30 %).

7.5 Gjennomføring av samtalen

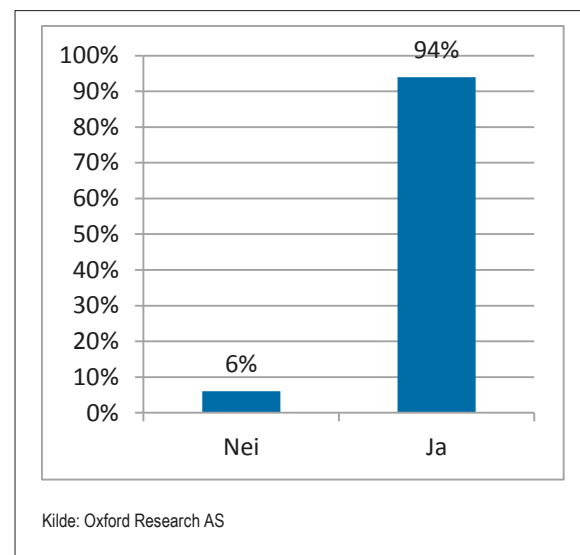
Det foreligger en rekke krav i forskriften⁹³ når det gjelder gjennomføringen av samtalen med barnet. Dette handler blant annet om hvor samtalen foregår og hvilken informasjon barnet får i forkant av samtalen.

Informasjon til barnet om talspersonordningen er nødvendig for at barnet kan fremme sitt ønske om det vil uttale seg eller ikke, og eventuelt hvordan.

Kilde: Rundskriv Q-11/2013 (mars 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

Vi har spurt talspersonene om de opplever at barnet er klar over at de kommer til møtet mellom dem.

Figur 55: Opplever du at barnet er klar over at du kommer? (n=216)



Tallene viser at hele 94 % av talspersonene opplever at barnet vet at vedkommende kommer til samtalen. Det er sentralt at barnet er klar over at talspersonen kommer for å være forberedt til samtalen. Talspersonene oppgir også gjennom dybdeintervjuene at de i

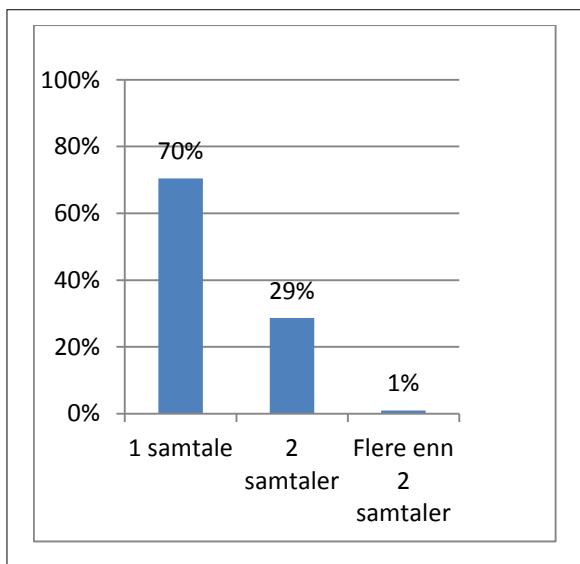
⁹³ Forskrift om barnets talsperson i saker som skal behandles i fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker. Kilde: <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2013-02-18-203>

stor grad opplever at barnet er klar over at de kan velge å gjennomføre samtalen eller ikke.

Vi har også spurt talspersonene om hvor samtale med barnet som regel foregår. 80 % oppgir at samtalen som regel foregår «der barnet bor». Det er også 77 % som hevder at de foretrekker å gjennomføre samtalen der barnet bor. 11 % av samtalen blir gjennomført på skolen, mens de resterende 9 % gjennomføres andre steder, for eksempel ved talspersonens arbeidsplass (se vedlegg).

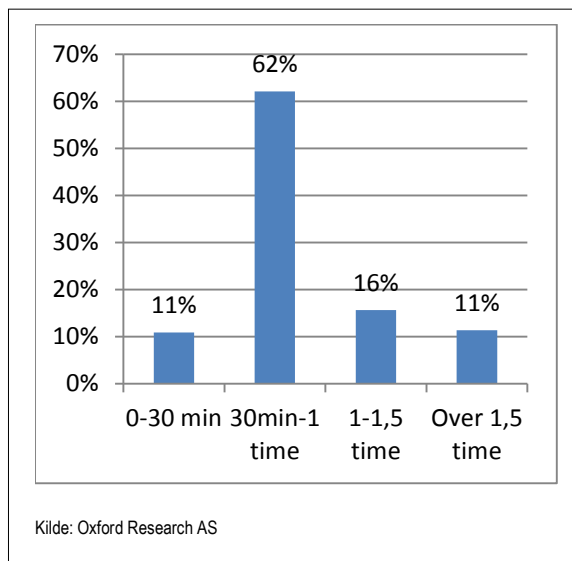
Vi har videre spurt talspersonene om hvor mange samtaler de som regel gjennomfører med hvert barn, og hvor mye tid de bruker i samtale med barnet. Svarene fremkommer i figurene under.

Figur 56: Antall samtaler med barnet (n=213)



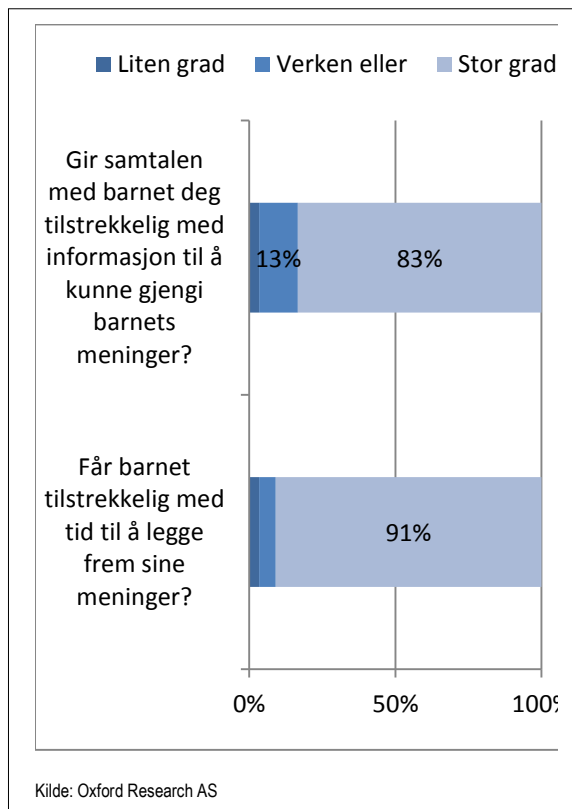
Både barnet og talspersonen kan be om flere samtaler for å få frem barnets mening. Talspersonene sier også til barnet i første samtale at barnet kan ringe dem hvis de har behov for å utdype mer enn det de fikk gjort i samtalen. Gjennom dybdeintervjuene med talspersonene viser det seg at barna sjelden, men av og til ringer til talspersonen i etterkant av møtet.

Figur 57: Lengden på samtalen med barnet (n=211)



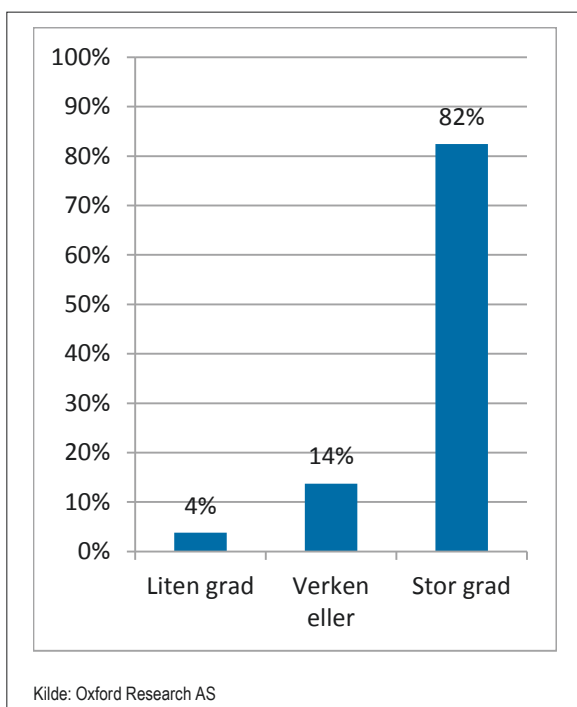
Nesten 80 % av samtale med barnet varer mellom 30 og 90 minutter. I de neste figurene presenterer vi i hvilken grad talspersonene opplever at lengden og innholdet i samtale gir et tilstrekkelig grunnlag for å få frem barnets meninger på en god måte.

Figur 58: Er samtale tilstrekkelig for å få frem barnets mening?



En svært stor andel av respondentene oppgir at samtalen(e) med barnet gir tilstrekkelig informasjon til å gjengi barnets meninger. I tillegg til at barnet får tilstrekkelig med tid til å legge frem sine meninger. Dette gjenspeiles også i at 82 % av respondentene oppgir at de totalt sett opplever at samtalen med barnet gir et tilstrekkelig grunnlag for at talspersonen kan uttale seg på vegne av barnet i forhandlingsmøtet, jamfør figuren under.

Figur 59: Opplever du, totalt sett, at samtalen(e) med barnet gir et tilstrekkelig grunnlag for at du kan uttale deg på vegne av barnet i forhandlingsmøtet? (n=211)



Selv om kandidatene opplever at samtalen(e) gir et tilstrekkelig grunnlag, er det imidlertid barnets lojalitet en gjennomgående utfordring for talspersonene.

7.6 Rapport og forhandlingsmøte

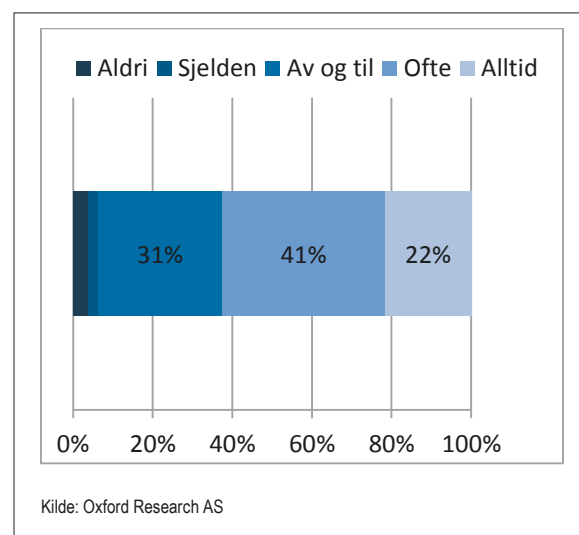
Fra samtalen(e) med barnet skal talspersonen avgi et skriftlig sammendrag til nemnda. Talspersonen skal gjennomgå sammendraget med barnet før det sendes til fylkesnemnda, for dermed å gi barnet en sikkerhet for at talspersonen har oppfattet barnets synspunkter slik de var ment. Videre skal talspersonen normalt innkalles til fylkesnemndas forhandlingsmøte og gi en muntlig fremstilling av barnets synspunkter i saken⁹⁴.

⁹⁴ Rundskriv Q-11/2013 (mars 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

Som det fremkommer i intervjuene med talspersonene foreligger det svært få føringer for hvordan talspersonens rapport skal utformes. De fleste respondentene oppgir også at de ikke har fått noen instruksjoner for hvordan rapporten skal utformes. Mangel på retningslinjer for rapportene kan være en av årsakene til at flere fagkyndige, alminnelig medlemmer og nemndledere oppgir i dybdeintervjuer at det er vesentlige variasjoner i rapportene når det gjelder lengde, innhold og kvalitet.

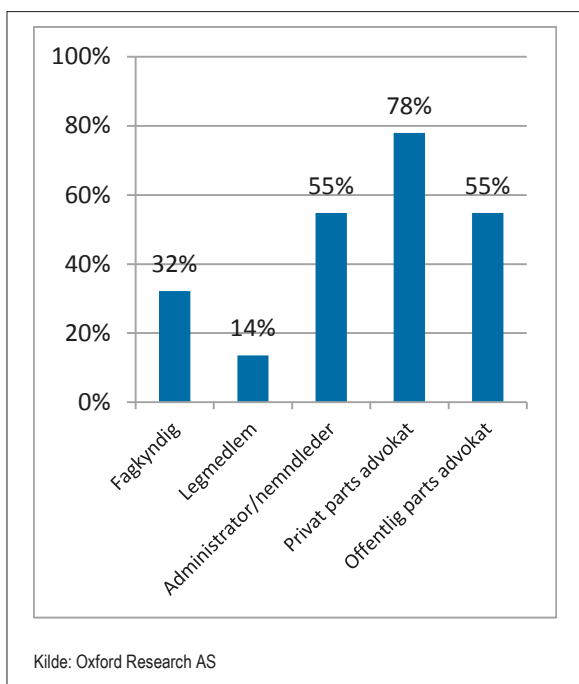
Når talspersonen kommer til forhandlingsmøte i nemnda, presenterer de barnets mening, og nemndleder åpner opp for spørsmål. Vi har spurt talspersonene om de får spørsmål under forhandlingsmøtet

Figur 60: Får du spørsmål under forhandlingsmøtet? (n=208)



Kun 6 % av talspersonene oppgir at de sjelden eller aldri mottar spørsmål under forhandlingsmøtet. Alle respondentene, bortsett fra de som svarte «aldri» på spørsmål over, har vi også spurt om hvem som stiller talspersonen spørsmål under forhandlingsmøtet.

Figur 61: Hvem stiller som regel spørsmål til deg i forhandlingsmøtet? (n=199)



*Med legmedlem menes i figuren alminnelig medlem som del av fylkesnemnda som vedtaksorgan.

Det er særlig privat parts advokat (78 %) som stiller spørsmål til barnets talsperson. Men også Nemndleder og offentlig parts advokat stiller spørsmål til over halvparten av talspersonene. Talspersonene oppgir (gjennom dybdeintervjuer og frittekstsvar i spørreundersøkelsen) at særlig advokatene ofte ber dem om å komme med sine vurderinger av barnet. Det er imidlertid tydelig definert i Forskriften at:

Talspersonen ikke skal foreta egne vurderinger av hva som vil være det beste for barnet, eller hvor overbevisende barnet virker i sin uttalelse.

Talspersonen skal være barnets talerør, og på denne måten gjengi barnets synspunkter.

Kilde: Rundskriv Q-11/2013 (mars 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

Flere respondenter oppgir at de noen ganger opplever seg presset til å komme med vurderinger av barnet, noe som går utover deres mandat. Flere av de mest erfarne talspersonene uttrykker en viss bekymring for om nyere talspersoner klarer å unngå å

komme med egne vurderinger, og i hvilke grad nemndleder evner å kontrollere dette.

Utover dette opplever imidlertid over 80 % av talspersonene at barnets mening kommer tilstrekkelig frem under forhandlingsmøtet, og at de selv får tilstrekkelig med tid under forhandlingsmøtet til å legge frem barnets meninger.

7.7 Økonomi

Det siste elementet vi trekker frem i denne gjennomgangen er økonomien.

Nærmest samtlige av respondentene i spørreundersøkelsen oppgir i avsluttende fritekstfelt at den økonomiske godtgjørelsen for å være barnets talsperson er for lav. Flere oppgir også at de har sluttet som talsperson, vurderer å slutte som talsperson, eller har latt være å ta oppdrag som talsperson grunnet for lav godtgjøring.

7.8 Foreldre, barn og ungdoms syn

Vi har intervjuet noen foreldre og ungdommer som har hatt saker i fylkesnemnda. Noen av informantene stilte spørsmål til om barnets mening virkelig kommer frem.

Kommer barnets mening frem?

Noen av barna problematiserer om barnets talsperson er i stand til å få frem barnets virkelige mening.

I noen tilfeller problematiserer foreldrene rollen til barnets talsperson. Informantene opplever at tidsaspektet vedkommende tilbringer med barnet, er for knapp for å sikre en god gjengivelse av barnets meninger.

7.9 Konklusjoner og vurderinger

For å vurdere ordningen med barnets talsperson mener Oxford Research at det overordnet bør svares på to spørsmål. *Er det behov for en ordning som representerer barnets stemme i fylkesnemnda?* Vi mener svaret er «ja». Svaret baserer seg både på juridiske forhold knyttet til rettssikkerhet og på hensynet til barnets verdighet som rettighetshaver; det er helt sentralt at barnet som den sentrale personen i saken får sin stemme presentert og hørt i nemnda.

Det neste spørsmålet er: *Er ordningen med barnets talsperson en hensiktsmessig måte for å representere barnets stemme i fylkesnemnda?* Igjen, svarer vi «ja» på spørsmålet. Barnets talsperson ivaretar en viktig oppgave ved å være barnets talerør i fylkesnemnda, og evaluator har vanskelig for å se alternative ordninger som skiller seg vesentlig fra dagens ordning for å presentere barnets mening. Det er imidlertid behov for justeringer i ordningen på enkelte elementer.

Det første som må diskuteres er om talspersonen bør være en som ikke kjenner barnet, eller om det bør være en person som har en viss tilknytning til barnet fra før. Som en talsperson skriver i avsluttende fri-tekstfelt i spørreundersøkelsen:

Vi bør ikke belaste barn og unge med disse samtalene med ukjente personer. Skal barnets stemme få betydning i nemndsbehandlingen må de som har disse samtaler med barnet kjenne barnet godt. Samtaler om så vanskelige forhold som hvor barnet skal bo, hvor mye samvær barnet ønsker med opprinnelige foreldre og om de må flytte, er et overtramp mot barna.

For det andre er det etter vår vurdering behov for avklaring om mengden av informasjon og dokumentasjon som talspersonen skal få i forkant av samtalen med barnet. Et overtall av talspersonene har behov for noe mer dokumentasjon og informasjon om saken i forkant av samtalen med barnet. Oxford Research mener at dette kan løses ved å øke dialogen mellom talsperson og fylkesnemnda slik at talspersonene kan være med på å påvirke hvor mye informasjon de skal få tilsendt. Her er det en viktig balansegang mellom å gi informasjon og samtidig unngå at talspersonene blir forutinntatt til samtalen med barnet. Samtidig er det vesentlig at den mest sentrale informasjonen er gitt talspersonen, slik at de er godt nok forberedt på forholdene rundt barnet.

For det tredje må det gjøres forbedringer med skoleing og opplæring av talspersonene, samt oppfølging av dem.

Ordningen med barnets talsperson er en god ordning, men det blir tatt for gitt at disse personene som fylkesnemnda oppnevner til stadighet er oppdatert på hvordan de skal snakke med barn. Jeg har forstått at disse i liten grad blir kurset eller får anledning til å drøfte sine erfaringer med ordningen med hverandre. De blir ensomme satellitter. Jfr. den kursing og oppdatering som skjer når det er snakk om avhør av barn utsatt for vold og overgrep.

Kilde: Spørreundersøkelse til fagkyndige

Det synes noe tilfeldig hvordan talspersonene er blitt en del av ordningen. En vesentlig andel er blitt rekrutert gjennom anbefalinger. Det er ikke i seg selv problematisk, men sett i sammenheng med den begrensede opplæringen som talspersonene har fått, oppfatter evaluator at talspersonene i liten grad er kvalitetssikret av nemnda. Den mest vesentlige kvalitetssikringen vi kan identifisere er at talspersonene generelt besitter solid formell kompetanse innenfor pedagogikk og helse- og sosialfag.

Flere respondenter⁹⁵ uttrykker at variasjonen mellom talspersonene får betydning for hvor mye deres innspill blir vektlagt i forhandlingsmøtet, rådslagningsmøtet og vedtaket. Dette er uheldig for rettssikkerheten for barnet og ivaretagelsen av barnets mening inn i saken. For å unngå den store variasjonen i kvalitet og innhold på talspersonene er det etter vår vurdering behov for et mer systematisk opplegg knyttet til uttrekk og opplæring av talspersonene. De trenger informasjon om følgende:

- Hva er fylkesnemnda, og hvordan jobbes det i nemnda.
- Hvordan foregår et forhandlingsmøte
- Hva er talspersonen sin rolle, hvordan involveres talspersonen i saken, og hvilke forventninger stilles det til vedkommende.

Videre er det behov for et tydeligere opplegg rundt samtalen med barnet. Det vil være forskjeller mellom samtaler avhengig av sakens egenart og barnets alder og funksjonsevne. Men det er likevel flere forhold som bør avklares:

- Lengden på rapporten
- Hvor detaljert rapporten skal være

⁹⁵ Dybdeintervjuer med både talspersoner, fagkyndige, alminnelige medlemmer og nemndledere.

- Om spørsmålene som talspersonen stiller barnet skal gjengis i rapporten. Oxford Research mener at de bør skrives i rapporten.
- Om talspersonen, i forhandlingsmøte, skal gjengi spørsmålene de har stilt barnet i samtalen.

Utover dette vil det være individuelle forskjeller mellom talspersonene som vanskelig kan korrigeres. Et mer strukturert arbeid med uttrekket av talspersonene vil imidlertid kunne bidra til kvalitetssikring av talspersonene.

Et annet element når det gjelder skoling av talspersonene handler om oppfølging og tilbakemelding.

Godt over halvparten av talspersonene uttrykker behov for tilbakemeldinger på sitt arbeid, oppfølging og noen å snakke med. Det viktigste er å ha et opplegg der talspersonen er godt opplyst og forberedt på å takle informasjon om tøffe historier knyttet til vold, rus og misbruk.

For det fjerde bør den økonomiske godtgjørelsen for talspersonene justeres opp. Dagens godtgjøring på kr. 200,- er for lav, og har vært på samme nivå siden midten av 1990-tallet. For lav økonomisk godtgjøring kan i verste fall medføre at talspersoner slutter i rollen, eller unngår å ta saker for nemnda. Det kan også få betydning for rekrutteringen til ordningen.

Kapittel 8. Tillit til fylkesnemndene

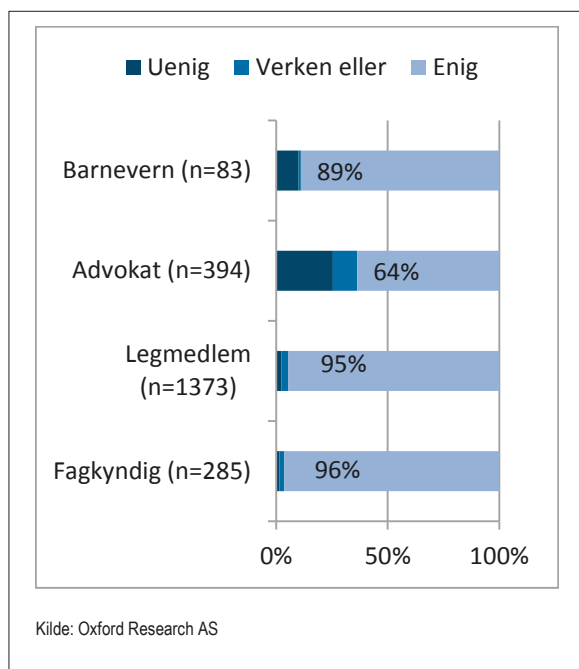
I spørreundersøkelsene har vi spurt barnevernledere, fagkyndige, barnets talsperson, alminnelig medlemmer og advokater om deres tillit til nemnda og nemndas avgjørelser, samt aktørenes tillit til hverandre. Vår tilnærming til tillit er på et overordnet nivå.

Tillit til aktørene og nemnda har også vært temaer i intervjuene i evalueringen. Foreldre og ungdommer er også blitt intervjuet og deres syn på fylkesnemnda blir presentert i delkapittel 8.3 og 8.4.

8.1 Tillit til nemnda

Den overordnede tilliten til nemnda er svært høy. Det kommer blant annet frem når vi har spurt barnevernledere, advokater, alminnelig medlemmene og fagkyndige om å ta stilling til følgende påstand: *Jeg har tillit til fylkesnemndas avgjørelser*. Resultatet fremkommer i figuren under. Advokatene er noe mer uenige i påstanden.

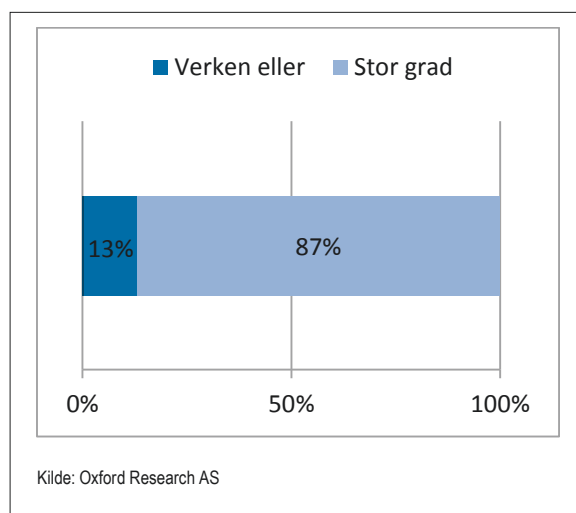
Figur 62: Tillit til fylkesnemndas avgjørelser



*Med legmedlem menes i figuren alminnelig medlem som del av fylkesnemnda som vedtaksorgan.

Barnets talsperson utviser også høy grad av tillit til fylkesnemnda. 74 % av talspersonene har stor grad av tillit til at nemnda treffer riktige avgjørelser (se vedlegg). Talspersonenes tillit til nemnda som institusjon generelt er også stor. Dette fremkommer av figuren under.

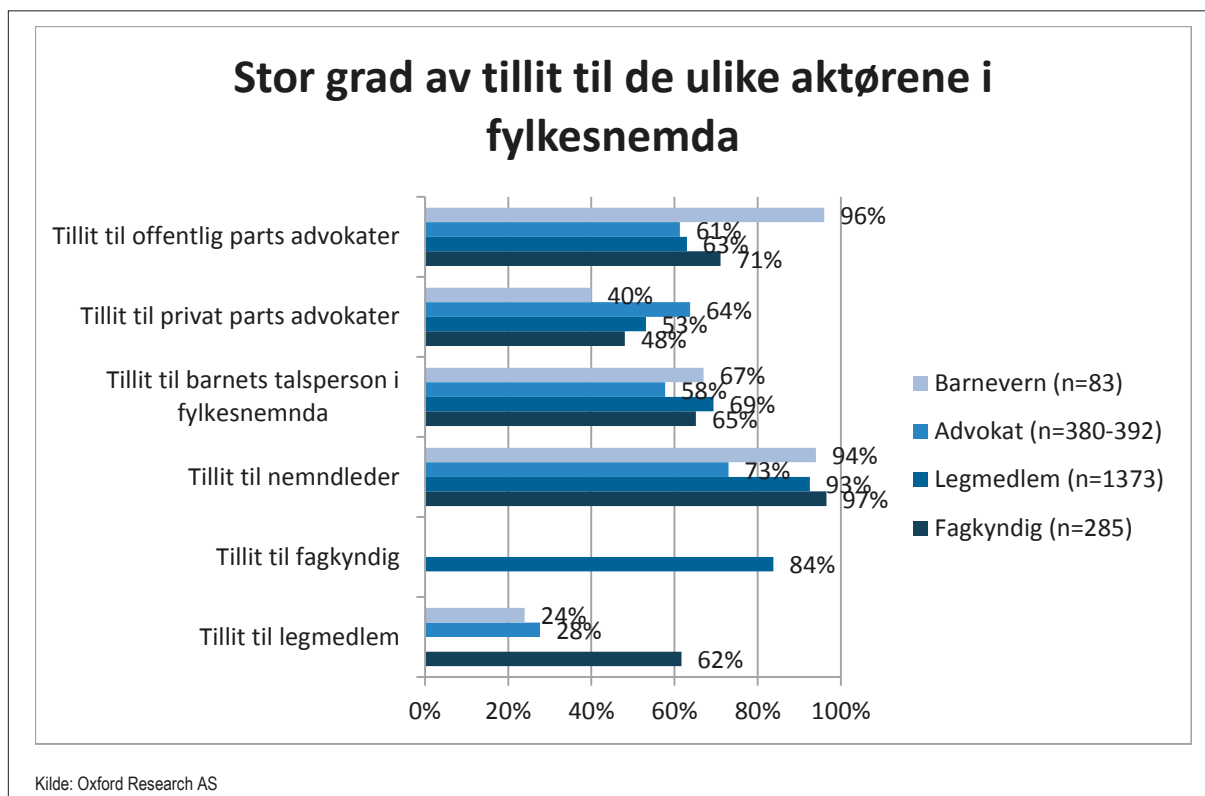
Figur 63: Barnets talsperson; Tillit til fylkesnemnda som institusjon generelt. (n=207)



8.2 Tillit til de ulike aktørene i nemnda

Vi har videre spurt hvordan tilliten er mellom de ulike aktørene i nemnda.

Figur 64: Andel som har stor grad av tillit til de andre aktørene i fylkesnemnda



*Med legmedlem menes i figuren alminnelig medlem som del av fylkesnemnda som vedtaksorgan.

Figuren over viser kun resultatene for *i stor grad*. Fullstendig oversikt finnes i vedlegg. Den generelle tendensen er at tilliten til de ulike aktørene i fylkesnemnda er høy. Særlig er tilliten til nemndsleder høy. Her oppgir over 90 % av barnevernledere, alminnelig medlemmer og fagkyndige at de har stor grad av tillit. Lavest er tilliten til advokatene, og særlig privat parts advokat.

Jevnt over er advokatene mer kritiske. Særlig lav tillit har barnevernlederne og advokatene til alminnelig medlemmer.

Barnevernledere viser en særlig høy grad av tillit til offentlig parts advokater.

Dersom man går dypere inn i de forskjellige intervjuene viser analysen at det er noen konkrete elementer som virker å gå igjen hos informantene. Et moment som i stor grad fremheves er brukernes følelse av at deres *mening* ikke blir vektlagt når vedtakene fattes. Det spesifiseres at fylkesnemnda virker forutinntatt og i stor grad baserer vedtakene på barnevernets innstilling. For mange av informantene, oppleves fylkesnemnda som en forlengelse av barnevernet, og dermed ikke en nøytral rettsinstans.

Fornøyd med forhandlingsmøtet, men unntak

De fleste av informantene er i stor grad tilfreds med hvordan selve prosessen i fylkesnemnda foregår. Her nevnes momenter som tilstrekkelig informasjon og tid til forberedelse i forkant av sak. I tillegg opplever informantene å bli møtt med både høflighet og respekt. På dette området finnes det likevel et par unntak, hvor personene *ikke* følte seg særlig ivaretatt.

Barnets talsperson

I noen tilfeller problematiseres rollen til barnets talsperson. Informantene opplever at tidsaspektet vedkommende tilbringer med barnet, er for knapp for å sikre en god gjengivelse av barnets meninger. Et par

8.3 Foreldres syn på fylkesnemnda

Negativ erfaring

Totalt sett har de fleste foreldrene vi har snakket med, en negativ erfaring med fylkesnemnda. I de fleste intervjuene resulterer det å være misfornøyd med vedtak i mindre tillit, liten grad av tilfredshet og et ønske om at slike saker tillegges en annen instans.

personer fremhever også at de til tider føler at aktørene ikke har satt seg godt nok inn i saken og tilhørende dokumenter.

Ulike syn på tingretten

Et interessant moment som ble kartlagt i intervjuene var om informantene hadde brakt inn saken til tingretten/skulle anke saken og deres begrunnelse for det. Av de som besvarte dette spørsmålet virker det som at det forelå enighet mellom både advokat og part om å anke saken. Fra far eller mors side var begrunnelsen manglende tilfredshet med vedtaket. I et par av tilfellene anbefalte advokaten vedkommende å anke på bakgrunn av et utilstrekkelig informasjonsgrunnlag i vedtaket. I en av sakene var det fosterfamilien som brakt inn saken videre til tingretten, etter som de var misfornøyd vedtaket. To personer oppgir også at de selv ønsker å anke, men ikke vil gjennomføre det av hensyn til barnet. De som hadde brakt inn saken ble stilt et oppfølgende spørsmål knyttet til deres opplevelse av tingretten. Også her er totalinntrykket negativt. En god del av informantene har samme syn på tingretten som på fylkesnemnda. I de tilfellene hvor personene er positive til tingretten, sammenfaller det gjerne med at tingretten har overprøvd fylkesnemndas avgjørelse og hvor nytt vedtak i større grad er i tråd med foreldrenes ønsker.

Nøytralitet og mekling

Alle informantene ble spurt om å komme med konkrete forslag til endringer i fylkesnemnda. På dette området fremheves et ønske om mer nøytralitet. Dette ønskes oppnådd ved at fylkesnemnda opptrår tilsvarende kritisk overfor begge parter, og ikke kun støtter seg til barnevernets innstilling. I tillegg nevne en av informantene at det bør fokuseres på objektivitet blant aktørene som sitter i fylkesnemnda. Det er for å unngå at de samme personene er inne som både sakkyndig og fagkyndige i forskjellige saker i samme nemnd. Den samme personen opplever for nær tilknytning mellom de uavhengige aktørene. Et par personer fremhever at fylkesnemnda burde vært innrettet som en meklingsinstans, hvor det blir mindre fokus på formaliteter og i stedet mer fokus på dialog. Dette synspunktet er basert i en opplevelse av at de fleste saker likevel bringes inn til tingretten. Dermed

oppleves det som en mer hensiktsmessig bruk av ressurser dersom slike saker ikke avgjøres fylkesnemnda. En god del av informantene er også positive til at slike saker avgjøres i en egen familiedomstol.

8.4 Barn og ungdom syn på fylkesnemnda

Stor påkjenning

Det totale inntrykket etter intervjuene med barn som selv har hatt saker i fylkesnemnda, er at sakene i stor grad oppleves som en *påkjenning*. Det nevnes at det å ha sak i fylkesnemnda er en stor psykisk påkjenning. Derfor nevnes det også at flere saker burde vært avgjort utenfor nemnda, i samarbeid med barnevernet. Et relevant eksempel på slike saker er de knyttet til endring av grad av samvær. Ved å unngå at så mange saker avgjøres i fylkesnemnda, vil det føre til en mindre belastning på barnet.

Kommer barnets mening frem?

Noen av barna problematiserer om barnets talsperson er i stand til å få frem barnets virkelige mening. Det nevnes også at dersom man velger å vitne selv, bør man kunne velge om man ønsker å vitne foran foreldre eller avgjøre antallet personer som skal være til stede. Dette er basert i at man ofte må snakke om ting som er veldig ubehagelig for barnet å si høyt.

Fremmedgjøring og «juridifisering»?

De barna vi har snakket med opplever at det brukes mye fremmedord i fylkesnemnda, samt fra advokatens side. Det gjør det vanskelig å vite hva som blir sagt. Her etterlyses det en endring, slik at også de involverte barna *forstår* hva som foregår. En av personene nevner også at det burde bli vanskeligere for foreldre å komme i kontakt med barnet i forkant av fylkesnemnda. Det er for å unngå at de forsøker å påvirke barnets mening.

Det må til slutt nevnes at disse informantene sliter med å skille de ulike rettsinstansene fra hverandre. Vårt inntrykk er at informantene i lys av det de opplever som manglende informasjon, eller at det brukes mange fremmedord, ikke er sikre på forskjellen mellom fylkesnemnd og tingrett.

Kapittel 9. Fagkyndigrollen

Som tidligere beskrevet skal fylkesnemnda i den enkelte sak bestå av nemndsleder, ett medlem fra det alminnelige utvalg og ett fra det fagkyndige utvalg, jf. barnevernloven § 7-5.

De fagkyndige utvalgsmedlemmene blir oppnevnt av Sentralenheten for fylkesnemndene innenfor en og samme 4-års periode som nå løper fra 2013-2016. Det er detaljert informasjon om oppnevning og kompetansekrav for fagkyndige i «informasjon til søkere utgitt av BLD (2014)»⁹⁶.

For å være fagkyndig er det både krav til formell kompetanse og til realkompetanse. Det kreves omfattende erfaring fra arbeid med barn, ungdom og familie:

«Personer som oppnevnes som fagkyndige i barnevernsaker må gjennom utdanning og arbeidserfaring fra direkte arbeid med barn, ungdom og familie ha ervervet seg kompetanse som innebærer at den fagkyndige som et minimum kan vurdere:

- Foreldrenes/omsorgspersonenes omsorgsferdigheter
- Barns tilknytnings- og omsorgshistorie
- Barns behov ut fra barnefaglig kunnskap, som inkluderer barnets tilknytnings- og omsorgshistorie
- Relasjon og samspill mellom foreldre/omsorgsperson og barn
- Ulike kontekstuelle forhold og hva det betyr for barnets utvikling og utviklingsmuligheter
- Kompenserende forhold og risikoforhold i barnets øvrige nettverk
- Tiltak (hvilke tiltak trenger barnet)

Søkeren bør som hovedregel ha arbeidet i hovedstilling med barn, ungdom og familier i tilnærmet full stilling. Som hovedregel må arbeidserfaringen være opparbeidet etter endt utdanning og bør ikke være opparbeidet lenger tid tilbake enn de siste 3-4 årene. Søkere med relevant arbeidserfaring lenger tid tilbake kan vurderes dersom søkeren kan dokumentere at kompetansen er holdt ved like på annen måte (som

forskere, undervisningspersonell ved høyskoler, universiteter og lignende)⁹⁷.»

Det fremgår videre at følgende utdanninger kan på nærmere vilkår kvalifisere for fagkyndige i barnevernssaker:

- Psykologer
- Leger
- Barnevernpedagoger og sosionomer
- Annen relevant utdanning

Det er en rekke presiseringer og vilkår for de enkelte utdanninger, se nærmere side 4 og 5 i «informasjon til søkere utgitt av BLD (2014)».

Det fremgår av kriteriene for oppnevning at hver søker blir *individuell* vurdert på grunnlag av innsendte søknader og vedlagt dokumentasjon.

I dette kapitlet vil vi gå nærmere inn på ulike problemstillinger knyttet til den fagkyndiges rolle i nemndsarbeidet.

9.1 Om de fagkyndige

Vi har studert aldersvariasjonen for de fagkyndige og sett hvordan denne fordeler seg. Her ser man at det er en forholdsvis høy gjennomsnittsalder blant de fagkyndige, med 59 år. Medianen er noe høyere enn gjennomsnittet med 61 år. Aldersspennet på de fagkyndige strekker seg fra 33 til 75 år.

Tabell 21: Alder

	Gj.snitt	Median	Variasjonsbredde
Fagkyndig	58,9	61	33-75

Kilde: Oxford Research AS

Det er en forholdsvis lik fordeling mellom kvinner og menn blant de fagkyndige, med 60 % kvinner og 40 % menn. Dette viser at det er en liten overvekt av de

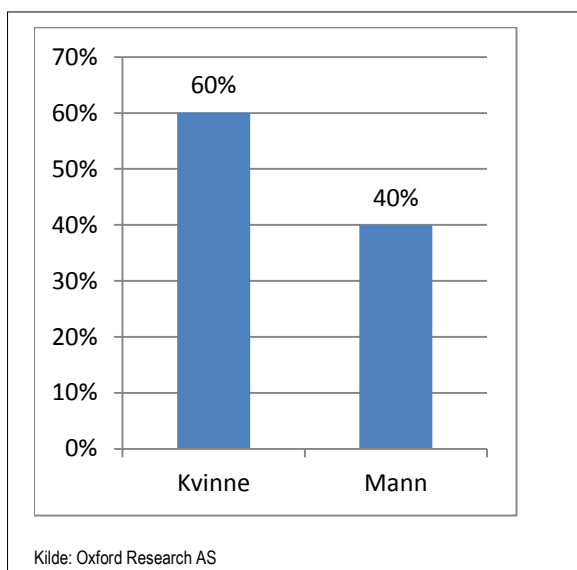
⁹⁶ Kriterier for å vurdere kompetanse ved oppnevning som fagkyndig medlem i fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker. Informasjon til søkeren Fastsatt av Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet 6. juni 2014. Tilgjengelig på: <https://www.regjeringen.no/contentassets/6920f449c1224e02b915d565bab49095/fylkesnemndene-for-barnevern-og-sosiale-saker.pdf>

⁹⁷ Kriterier for å vurdere kompetanse ved oppnevning som fagkyndig medlem i fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker. Informasjon til søkeren Fastsatt av Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet 6. juni 2014. Tilgjengelig.

fagkyndige som har svart på spørreundersøkelsen som er kvinner.

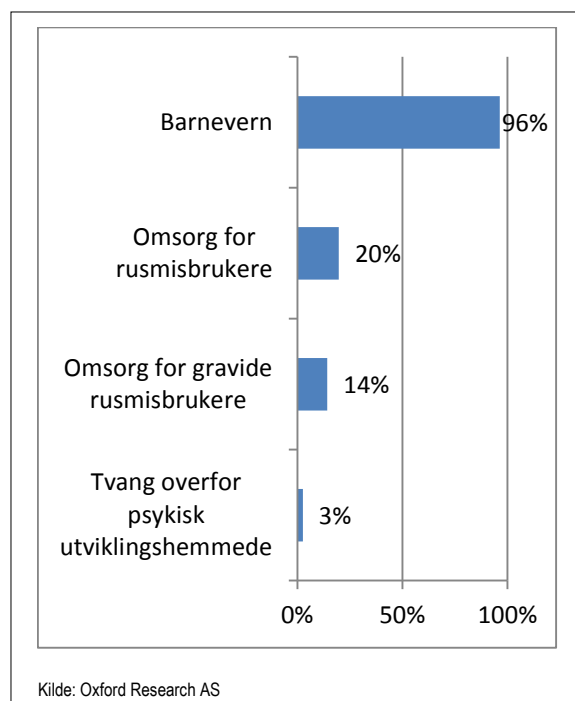
rusmisbrukere. Kun 3 % oppgir å være i et utvalg for tvang overfor psykisk utviklingshemmede.

Figur 65: Kjønn (n=308)

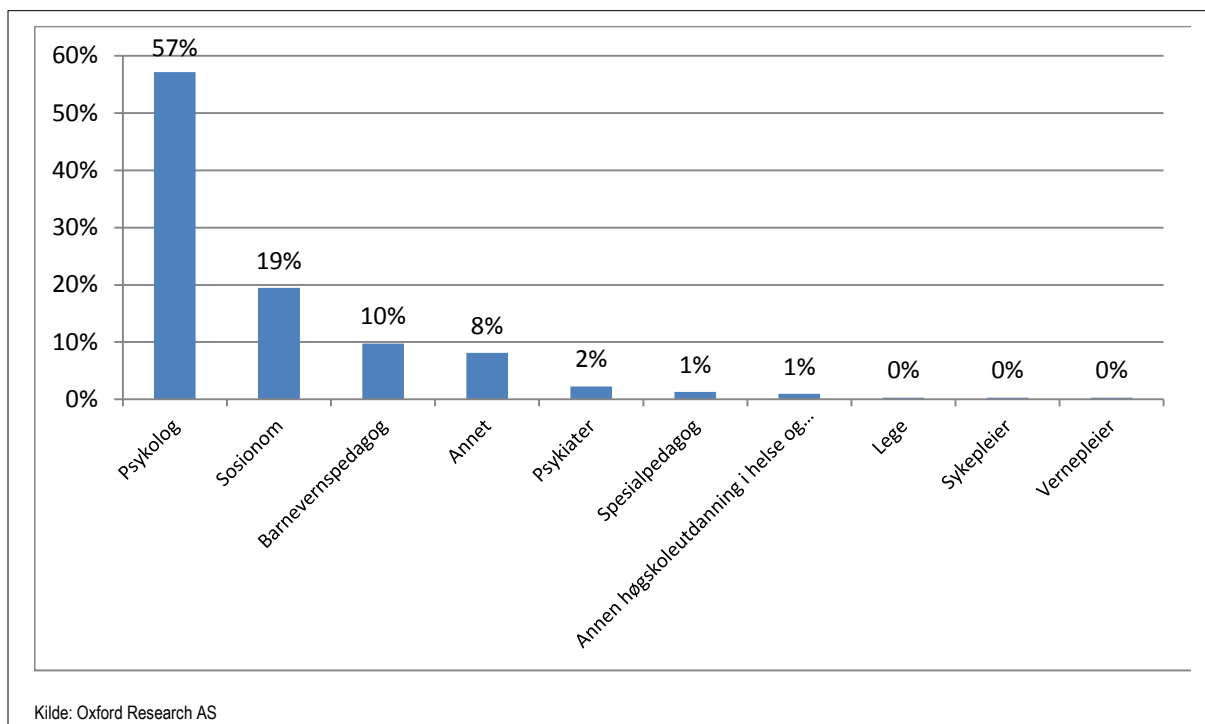


Av de fagkyndige som har besvart spørreundersøkelsen, er det hele 96 % som oppgir å være oppnevnt i et utvalg for barnevern. Det vil si at tilnærmet alle respondentene er oppnevnt i et utvalg for barnevern. I tillegg er 20 % oppnevnt i et utvalg for omsorg for rusmisbrukere og 14 % i et utvalg for omsorg for gravide

Figur 66: I hvilke(t) utvalg er du oppnevnt i? (n=308)



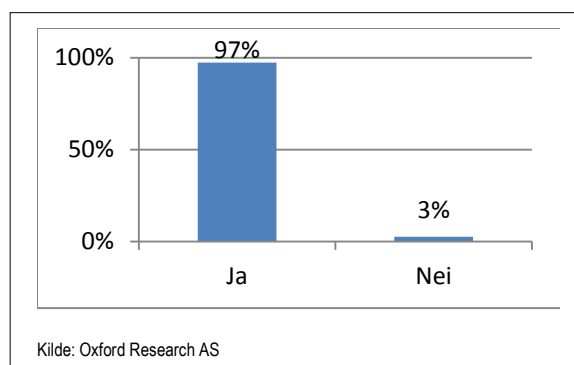
Figur 67: Utdanning (n=308)



En annen bakgrunnsvariabel som ble kartlagt for respondentene var utdanning. Her hadde vi forhåndsdefinert ulike relevante utdanninger som de kunne velge blant. Dersom man ser på figuren overfor kommer det klart frem at det er en stor overvekt av de fagkyndige som er utdannet psykolog, med 57 %. Deretter følger sosionom med 19 %, barnevernspedagog med 10 %. I tillegg er det 8 % som oppgir at de har en annen utdanning enn de oppgitte alternativene.

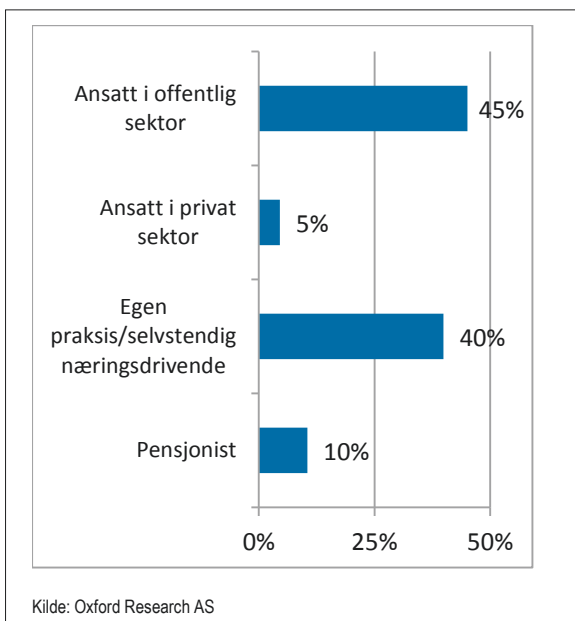
Respondentene ble også stilt et tilleggsspørsmål knyttet til etter- og videreutdanning. Her viser analysene at hele 97 % av de spurte oppgir å ha tatt etter- og videreutdanning.

Figur 68: Etter- og videreutdanning (n=307)



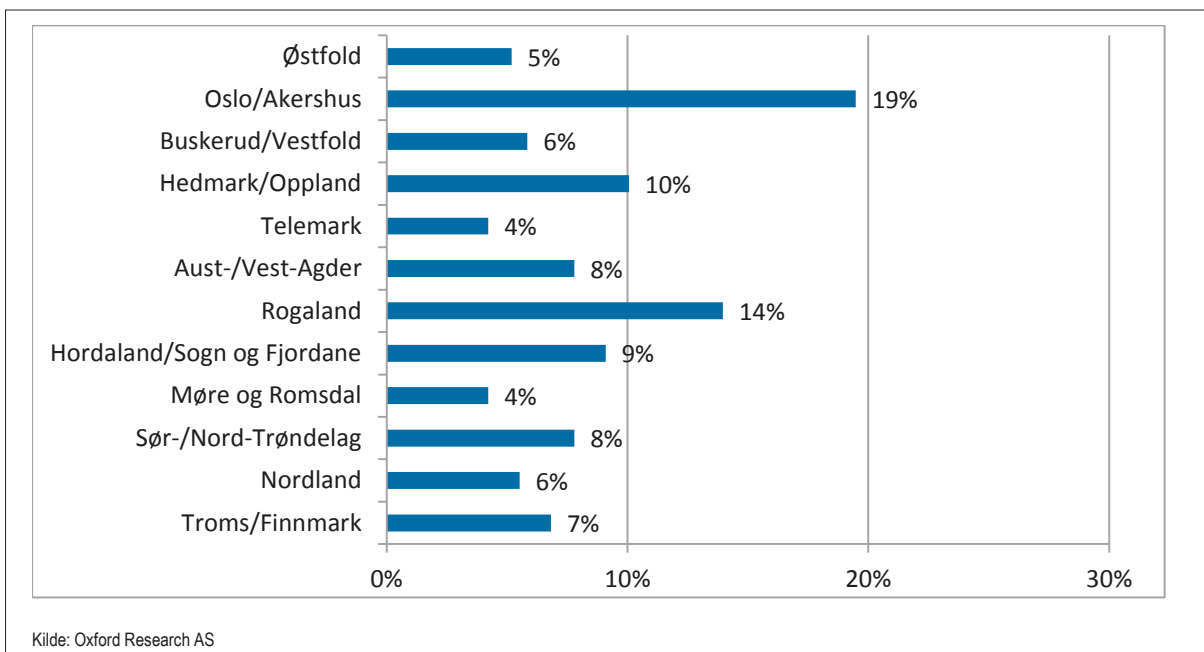
Respondentene ble også spurt om hvilket yrke de besatt. Her fikk de oppgitt noen svaralternativ, som i hovedsak dreide seg om hvilken sektor de var ansatt i, om de var selvstendig næringsdrivende eller pensjonist. Flestparten av de fagkyndige oppgi å være ansatt i offentlig sektor, med 45 %. Foruten det er det en høy andel som har en egen praksis og/eller er selvstendig næringsdrivende med 40 %. Kun 5 % er ansatt i privat sektor, mens 10 % er pensjonister.

Figur 69: Yrke (n=306)



Oxford Research har også sett på hvordan de ulike fagkyndige fordeler seg blant de forskjellige fylkesnemndene. I figuren nedenfor ser man at det foreligger en god spredning blant respondentene, samt at det er inkludert fagkyndige fra alle nemndene i undersøkelsen. Flest personer oppgir å være oppnevnt som fagkyndig i Oslo/Akershus med 19 %, etterfulgt av Rogaland med 14 % og Hedmark/Oppland med 10 %.

Figur 70: I hvilken nemnd er du oppnevnt som fagkyndig? (n=308)

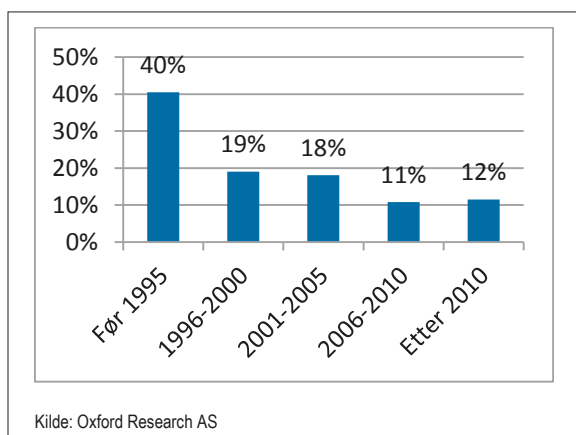


9.2 Erfaring fra fylkesnemnda

Undersøkelsen viser at svært mange av de fagkyndige har lang erfaring i denne rollen. Dersom vi ser på figuren nedenfor kan man se at hele 40 % av de fagkyndige oppgir å ha blitt utnevnt for første gang før 1995. 19 % oppgir tidsperioden 1996-2000, mens 18 % 2001

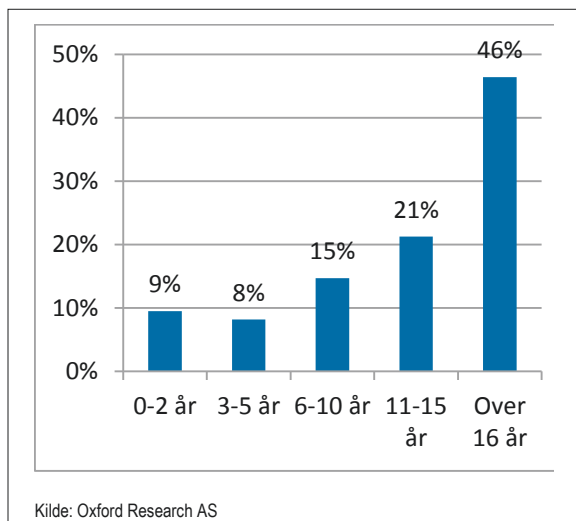
til 2005. Det er tilnærmet like stor prosentandel som oppgir tidsperiodene 2006-2010 og etter 2010, med henholdsvis 11 og 12 %.

Figur 71: Tidspunkt for første utnevning som fagkyndig (n=304)



I tillegg til å undersøke når de fagkyndige for første gang ble oppnevnt, har vi også studert kontinuitet i forhold til hvor lenge de har vært fagkyndig i fylkesnemnda. Her viser figuren at de fleste respondentene har lang erfaring som fagkyndig. Hele 16 % oppgir over 16 års erfaring. Dersom man ser på andelen med over 6 års erfaring er denne på hele 82 %.

Figur 72: Hvor mange år har du vært fagkyndig i fylkesnemnda? (n=306)



Når man kartlegger de fagkyndiges erfaring fra fylkesnemnda, er det interessant å studere i hvor mange saker de har vært oppnevnt i Fylkesnemnda totalt. Her er gjennomsnittet i underkant av 54 saker. Dette støtter opp om at de fagkyndige har lang erfaring fra Fylkesnemnda. Hele 50 % oppgir inntil 40 saker. Dersom man studerer variasjonsbredden, så viser denne en stor variasjon i antall saker som de fagkyndige har vært oppnevnt i, fra 1 til 500. Det gjør at det er noen svært erfarne fagkyndige som trekker opp gjennomsnittet i antall saker.

Her er det viktig å bemerke at respondentene ble spurt om hvor mange saker de har vært «oppnevnt» i fylkesnemnda. En god del saker kan bli trukket før de når fylkesnemnda, og selv om vedkommende blir oppnevnt vil det ikke bety at man nødvendigvis deltar som fagkyndig. Det betyr man kan bli oppnevnt i flere saker enn man faktisk deltar i.

Tabell 22: Antall saker

	Gj.snitt	Median	Variasjonsbredde
Totalt	53,84	40	1-500
2013	3,97	3	0-30

Kilde: Oxford Research AS

Dersom vi konkretiserer spørsmålet til kun å dreie seg om antall saker i 2013 endrer svarene seg en god del. For fagkyndige varierer da antall saker mellom 0 til 30. Gjennomsnittet er i underkant av 4 saker. Medianen er noe lavere enn gjennomsnittet, med 3 saker.

9.3 Utvelgelse og rolle(r)

Som beskrevet i kapittelet som omhandler organisering og effektivitet, er det noe ulik praksis i hvordan de ulike nemndene arbeider når fagkyndig skal innhentes til sakene. Ulik praksis er også påpekt i rapporten Helheten (2011); «Noen sender ut forespørsel på e-post på adresselister til psykologer og/eller andre fagkyndige og venter i varierende antall dager før valg av fagkyndig tas etter en kombinasjon av turprinsipp og habilitet, mens andre etter turprinsipp ringer og forespør fagkyndige som blir vurdert til å "passe" til saken. En tredje metode som praktiseres er å velge fagkyndig som en sender skriftlig innkalling til uten kontakt på forhånd.»

Flere av de fagkyndige som er intervjuet opplyser videre at det i liten grad er tydelighet og åpenhet rundt utvelgelsen av dem og hvilke kriterier som eventuelt benyttes i de tilfellene hvor det ikke er tilfældighetsprinsippet som legges til grunn.

Etter min oppfatning er utpekingen av fagkyndige utilfredsstillende. Det gis ingen oversikt/tilbakemelding om hvem som blir oppnevnt. Dette gir usikkerhet i gruppen av fagkyndige, lite transparens og i siste instans trues nemndas integritet og troverdighet. Noen ganger inviteres bare en mindre gruppe (svært liten?) til å melde interesse for en sak - basert på hvilken kompetanse leder mener det er behov for. Jeg er redd for at også dette er for tilfeldig og uforutsigbart. Spesielt dersom en baserer seg på de fagkyndiges egen karakteristikk av sin kompetanse

Kilde: Intervju fagkyndig

Evalueringen har videre avdekket at øvrige aktører som er involvert i nemndas arbeid, opplever at det er overforbruk av enkelte fagkyndige, og at dette er utfordrende for rettsikkerheten. Dette skyldes for det første at det i hovedsak er psykologer som blir benyttet; altså at man har en preferanse for en viss type kompetanse framfor en annen.

Jeg mener at de fagkyndige bør oppnevnes på bakgrunn av en generelt god kompetanse innenfor fagfeltet i bred forstand. Jeg har et inntrykk av at det skjer en for stor vektlegging av psykologers kompetanse og at det er uheldig dersom gruppen fagkyndige blir for snevert rekruttert.

Kilde: Intervju fagkyndig

For det andre opplever enkelte aktører at nemndleder har en preferanse i forhold til hvilken fagkyndig de ønsker å ha med i nemnda. Og for det tredje er det i noen nemnder ytret bekymring om at enkelte fagkyndige har gjort det til et levebrød å ta saker i Fylkesnemnda.

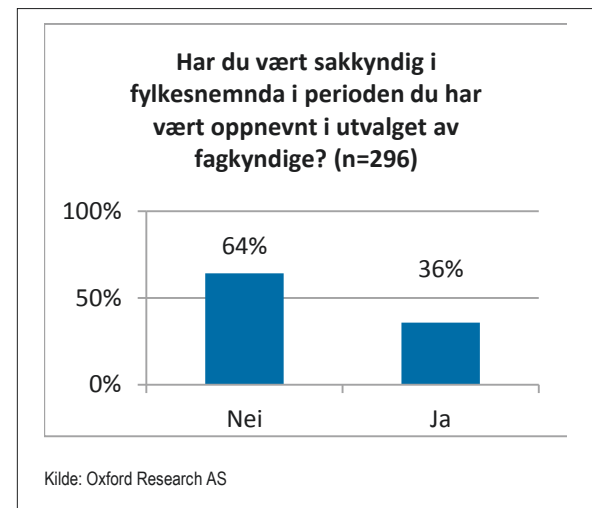
En tydeliggjøring av nemndenes rutiner i forhold til oppnevningen av fagkyndige i sakene fremstår altså som nødvendig, samt en større åpenhet og transparens rundt hvordan utvelgningen av fagkyndige faktisk skjer.

Sitter med en sterk fornemmelse av at den enkelte nemndleder i for stor grad har sine favoritter blant fagkyndige som de bruker ofte og til bestemte type saker, noe som svekker rettsikkerhet for barn/familier.

Kilde: Intervju fagkyndig

Et annet moment i denne sammenheng er muligheten for at de fagkyndige kan ha flere roller i en og samme nemnd. Neste figur viser en oversikt over andelen fagkyndige som har vært sakkyndig i fylkesnemnda i samme periode som de har vært oppnevnt i utvalget av fagkyndige.

Figur 73: Sakkyndig og fagkyndig i samme periode?



Som figuren viser, svarer 36 prosent av de fagkyndige som har besvart spørreundersøkelsen at de har vært sakkyndig på samme tidspunkt som de har vært oppnevnt i utvalget av fagkyndige.

9.4 Forberedelser, opplysning og tilgang på dokumentasjon

Når en fagkyndig først er tildelt en sak, får den fagkyndige informasjon om hvilke parter som er involvert. I intervjuer med fagkyndige, er det imidlertid fremkommet at man i noen nemnder må etterspørre denne informasjonen. Informasjon om partene blir fremhevet som viktige, da det bidrar til at den fagkyndige kan vurdere sin habilitet før saken er kommet opp i nemnda.

Den fagkyndige får så ca. en time i forkant av oppstart av saken til å gå igjennom saksdokumentene. Dette skjer altså i nemnda, og nemndlederne gir som regel informasjon om hva saken dreier seg om og hvilken paragraf saken skal vurderes etter før den fagkyndige selv går igjennom sakspapirene. Denne veiledningsplikten som påligger nemndlederen benyttes på ulikt vis; det ene ytterpunkt er at den fagkyndige kun får opplysninger om hvilken paragraf saken skal vurderes etter. Det andre er at nemndlederen gir et kort resyme av saken og peker på hvilke sakspapirer som er mest relevante for den fagkyndige å lese.

Intervjuene som er gjennomført med fagkyndige viser at omfanget/typen av dokumentasjon og tiden man har til rådighet til å gjennomgå denne i forkant av forhandlingsmøtet, oppleves som noe utilstrekkelig.

Dokumentasjonen fra barnevernet blir i enkelte saker beskrevet som utilstrekkelig. I tillegg settes det spørsmålstegn ved gyldigheten i dokumentasjonen; hva presenteres og hva blir ikke med? Dette gjør at en rekke fagkyndige uttaler at de har for lite grunnlag til å gå inn i forhandlingsmøtet.

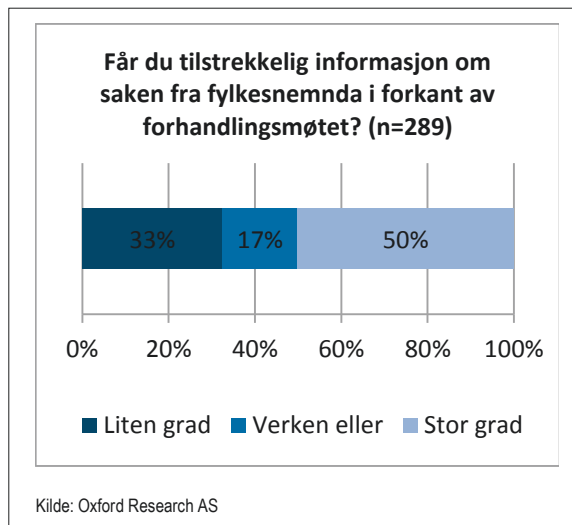
Dette henger sammen med at det ikke sendes ut dokumentasjon på forhånd, og at tiden som avsettes i forkant av forhandlingsmøtet til å gjennomgå dokumentasjonen er relativt kort.

Flere fremhever at man i Tingretten får tilsendt saksdokumenter på forhånd, og at dette også bør vurderes når det gjelder saker i Fylkesnemnda.

Når dette er sagt, er det også fagkyndige som påpeker at det kan være gunstig å komme i forhandlingsmøtet med «blanke ark». Dette krever imidlertid at saken blir godt administrert, og at saken ikke er svært omfattende⁹⁸.

De fagkyndige ble spurt om de får tilstrekkelig informasjon om saken i fylkesnemnda i forkant av forhandlingsmøtet. Som neste figur viser, svarer halvparten at de i stor grad gjør det. De kvalitative og kvantitative dataene viser altså at de fagkyndige til en viss grad er splittet i disse spørsmålene.

Figur 74: Tilstrekkelig informasjon



I omfattende saker som gjerne har vært fremmet flere ganger skulle jeg som fagkyndig ønske at det var mulig å få mer enn en time til rådighet for å gjennomgå sakspapirer. Det ville gi et bedre grunnlag for å stille de viktig spørsmålene i de etterfølgende muntlige forhandlingene.

Kilde: Intervju fagkyndig

9.5 Økonomi

Godtgjørelsen for de fagkyndige medlemmene av fylkesnemnda er på 750 kroner per time. Dette er en sats som ligger under godtgjørelsen i domstolssystemet (950 kroner timen).

Flere av de fagkyndige og nemndlederne som er intervjuet av evalueringsteamet, poengterer at godtgjørelsen er for lav, og at dette medfører at flere fagkyndige ikke tar oppdrag for fylkesnemnda⁹⁹. I tillegg til at lønnen er lav, mister også de fagkyndige godtgjørelsen hvis saken blir avlyst. Dette skjer ofte rett før saken skal opp – på den måten mister man ikke bare lønnen for arbeidet som er planlagt gjort i nemnda, men man taper også inntekt som de fagkyndige kunne fått gjennom annet arbeid, for eksempel egen privat klinikk.

⁹⁸ Intervju

⁹⁹ Intervju fagkyndige og nemndledere

Grunnet lav lønn og ingen tilbud om kursing er fylkesnemnda i ferd med å bli lavstatus for fagkyndige.

Betalingen for fylkesnemnda er sakkett komplett akterut, de mest erfarne deltar mindre og folk med lavere kompetanse og erfaring oppnevnes isteden.

Kilde: intervjuer fagkyndige

Gitt at godtgjørelsen i fylkesnemnda ikke er likestilt med godtgjørelsen i domstolene, er det altså en fare for at både rekrutteringen av fagkyndige blir mer og mer utfordrende, og at man risikerer at kompetansen til de fagkyndige som blir rekruttert er lavere enn ønskelig.

9.6 Syn på fylkesnemnda

Gjennomgående uttaler de fagkyndige som er intervjuet, at de har stor tillit til Fylkesnemnda, og er imponert over nemndledernes kompetanse både juridisk og knyttet til barnevernsfeltet.

En viktig beslutningsinstans som representerer en klar heving av nivået på barns (og foreldres) rettssikkerhet, sammenliknet med tidligere instanser (kommunale barnevernsnemnder).

Det gjøres en svært viktig og god jobb. Jeg føler meg rimelig trygg på at vi fatter en riktig beslutning gitt forutsetningene. Jeg føler at jeg blir hørt, verdsatt og får brukt min kompetanse.

Jeg har stor respekt for det arbeidet nemndlederne gjør. Med svært få unntak erfarer jeg at nemndlederne har høy kunnskap og innsikt i mitt fagfelt, står trygt i sitt eget (jus) og utviser svært høy grad av etisk bevissthet, respekt og lederegenskaper.

Når det er sagt fremhever de fagkyndige en rekke utfordringer knyttet til egen rolle i nemnda. Blant annet vektlegges også at det er behov for kursing og mer opplæring på dette feltet for å holde tritt med utviklingen; «Kunne stilt strengere krav til kursing. Mange som ikke er godt nok forberedt og klare for å gå inn i denne rollen»¹⁰⁰. Et annet moment som blir trukket

¹⁰⁰ Intervju fagkyndig

fram i denne sammenheng, er hvorvidt det bør vurderes å innføre et krav om minimum 5-6 års erfaring for å kunne oppnevnes som fagkyndig.

Videre løftes diskusjonen knyttet til utvidet nemnd frem av flere fagkyndige. I hovedsak fremmes dette på bakgrunn av kompleksiteten i enkelte saker, men også fordi de fagkyndige tidvis opplever at de står alene med et stort faglig ansvar som skal forsvares overfor juristene som er involvert i sakene.

Utvidet nemnd med fagkyndige kunne vært bra, å ha en lege og en psykolog. Det burde være et krav til fagkyndige på minimum seks års utdanning. Man får en annen diskusjon når det er flere.

Kilde: Intervju fagkyndig

Flere fagkyndige belyser utfordringen med å få frem barnets mening i sakene. De etterlyser mer dokumentasjon, mer sakkyndig arbeid og mer grundig forberedelse fra barnevernet for å få frem barnets meninger og situasjon som grunnlag for vedtakene.

Det bør stilles større krav til sitater fra barnas syn på sin livssituasjon og ønske om endringer i barnevernets saksdokumenter. Noen ganger virker dokumentene rituelle. Storfamiliene og nettverkets vurderinger av barnets beste bør høres og vektlegges som viktig kunnskap og bør i større grad påvirke beslutningene.

Kilde: Intervju fagkyndig

9.7 Konklusjoner og vurderinger

De fagkyndige utgjør en kompetansemessig styrke i fylkesnemndene. Aktører som er intervjuet i forbindelse med evalueringen påpeker viktigheten og nødvendigheten av de fagkyndige.

Hovedutfordringen er at det i noen fylkesnemnder er noe for få fagkyndige (psykologer) som i praksis er tilgjengelig. Fylkesnemndene etterspør i praksis som den store hovedregel psykologer. Med dette menes det ikke at høy kompetanse er lik psykologer. Oxford Research finner likevel at det er et faktum at fylkesnemndene i stor grad etterspør psykologer. Fylkesnemndene mener at sakenes karakter meget ofte krever psykologkompetanse. Fylkesnemndlederne har

ikke kommet med innspill til ytterligere kompetansekrav for de fagkyndige. Vi finner med andre ord at kompetansekravene oppleves som relevante og dekkende.

Evalueringen har videre avdekket at noen aktører som er involvert i nemndas arbeid, opplever at det er overforbruk av enkelte fagkyndige (psykologer), og at dette er utfordrende for rettssikkerheten. Vi finner også at noen informanter at enkelte nemndledere har en preferanse i forhold til hvilken fagkyndig de ønsker å ha med i nemnda. Og for det tredje er det i noen nemnder ytret bekymring om at enkelte fagkyndige har gjort det til et levebrød å ta saker i Fylkesnemnda.

Tydeliggjøre rutiner for utvelgelse og transparens

Oxford Research mener at rutiner for oppnevningen av fagkyndige i sakene bør tydeliggjøres. De er behov for en større åpenhet og transparens rundt hvordan utvelgingen av fagkyndige faktisk skjer. Dette er etter Oxford Researchs vurdering meget viktig siden evalueringen har avdekket

Sikre oppdatert kompetanse

Fylkesnemndlederne er gjennomgående opptatt av at de fagkyndige innehar oppdatert kompetanse. Det stilles i flere intervjuer spørsmål ved om dagens lavere betaling medfører at en del yngre psykologer ikke tar saker.

Evalueringen tyder på at de fleste har tatt etter- og videreutdanning. Oxford Research anbefaler fokus på å sikre oppnevning av fagkyndige med oppdatert kompetanse. Krav om oppdatert kompetanse ligger allerede inne i kompetansekravene for oppnevning av fagkyndige.

Sikre reell tilgang på psykologer

Oxford Research vil på denne bakgrunn anbefale tiltak som sikrer en god tilgang til psykologer¹⁰¹.

Vi foreslår nedenfor endringer i den økonomiske godtgjørelsen som et virkemiddel. Vi tror imidlertid at også andre virkemidler trengs. Det kan være tiltak som hever den faglige statusen for fagkyndig i fylkesnemnda eller tiltak som.

Økonomiske godtgjørelse

Godtgjørelsen for de fagkyndige medlemmene av fylkesnemnda er på 750 kroner per time. Dette er en sats som ligger under godtgjørelsen i domstolssystemet (950 kroner timen). Dette kan medføre at flere fagkyndige ikke tar oppdrag for fylkesnemnda¹⁰²

Oxford Research vil anbefale å likestille den økonomiske godtgjørelsen som mottas av fagkyndige i nemnda i dag, med godtgjørelsen fagkyndige mottar i domstolssystemet.

¹⁰¹ Det er selvsagt interessant i denne sammenheng å merke seg oppfatningene om «overforbruk» av psykologer, samtidig som fylkesnemndlederne selv etterspør flere psykologer.

¹⁰² Intervju fagkyndige og nemndledere

Kapittel 10. Rettslig prøving

10.1 Problemstillinger

Vi har utredet tre spørsmål som gjelder rettslig overprøving.

- Det første er en statistisk oversikt over andel vedtak (saker) som er blitt brakt inn til domstolene i perioden 2007-2013.
- Vi har for det andre fremstilt hjemmelsgrunnlaget for kravene som er blitt brakt inn til domstolene.
- Vi har for det tredje fremstilt statistikk om utfallene i den rettslige overprøvingen av kravene som er brakt inn til domstolene.

10.1.1 Rettslig overprøving av fylkesnemndas vedtak

Tvangsvedtak fattet av fylkesnemnda påklages *ikke* som et vanlig forvaltningsvedtak. Fylkesnemndvedtaket må bringes inn for de ordinære domstolene ved søksmål etter tvisteloven kapittel 36, jf. bvl. § 7-24¹⁰³. Det foreligger altså ingen adgang til forvaltningsklage. Den eneste overprøvmuligheten er å bringe fylkesnemndas vedtak inn for de ordinære domstoler¹⁰⁴.

Søksmål reises ved at det settes fram krav om rettslig prøving overfor fylkesnemnda. Nemnda skal deretter sende kravet om rettslig prøving og sakens dokumenter til *tingretten*, jf. tvl. § 36-2 (1).

Om kapittel 36 i tvml.

Tvisteloven kapittel 36 er en særlig prosessform¹⁰⁵. Domstolene kan prøve alle sidene av saken «(i)nnenfor rammene av vedkommende lov», d.v.s. både rettsanvendelsen, saksbehandlingen og skjønnsutøvelsen, jf. tvl. 36-5 (3)

Dette innebærer en langt *mer omfattende prøving* av fylkesnemndvedtak enn hva tilfellet er for alminnelige forvaltningsvedtak. I forarbeidene til tvisteloven (bl. annet Ot.prp. nr. 51 2004-2005, pkt. 26.4) er det påpekt at lover som tillater *administrative*

tvangsinngrep, stiller strenge krav til rettssikkerheten. Lovgiver har i tillegg ansett det nødvendig med en ytterligere rettssikkerhetsgaranti ved at domstolskontrollen av tvangsvedtak er undergitt en egen prosessform hvor domstolen har full overprøvsrett. Norge er også internasjonalt forpliktet til at administrative tvangsvedtak kan overprøves av en domstol, jf. EMK art. 5 nr. 4 og SP art. 9 nr. 4.

Sak, vedtak og krav

En sak som er realitetsbehandlet har *ett vedtak*, og kan omhandle flere barn (søsken), og hvert barn har vanligvis flere krav knyttet til seg. Når en sak blir overprøvd er det imidlertid ikke alltid at alle krav blir behandlet.

Et eksempel er at henholdsvis spørsmål om omsorgsovertakelse, plassering og samvær, er tre forskjellige krav i ett vedtak som gjelder ett barn.

Om utfallene av den rettslige overprøvingen

I statistikken brukes disse kategoriene:

- Stadfestet: Nemndas vedtak og innbrakte krav ble opprettholdt
- Omgjort: Deler av nemndas vedtak ble endret, men andre deler ble opprettholdt
- Hevet: Saken kom ikke opp til doms
- Opphevet: Ingen deler av nemndas vedtak ble opprettholdt
- Trukket: Påklager trakk saken før domsavsigelse
- Avvist: Domstolen avviste saken

Vår beskrivelse av disse kategoriene er basert på samtale med en nemndsleder. Vi har ikke funnet noe skriftlig materiale om hvordan kategoriene skal forstås. Dette er uheldig. Andre informanter opplyser om at disse kategoriene ikke brukes likt av alle, trolig fordi de misforstår innholdet. Særlig kan det være et problem at det er ulike forståelser i bruk av henholdsvis omgjøring og opphevelse.

¹⁰³ 106 Kjønsstad (2012) s. 10.

¹⁰⁴ Ofstad og Skar (2009) s.419

¹⁰⁵ Ot.prp. nr. 51 (2004-2005) s. 499.

Vi fokuserer nedenfor en del på andel av kravene som stadfestes. Da omgår vi problemet med at de to nevnte kategoriene kan være brukt på forskjellig måte av ulike nemnder.

Utfallene i punktlisten gjelder kravene og ikke hele vedtaket eller saken. Et vedtak (sak) omfatter ofte flere krav. Ettersom de ulike kravene i en sak kan få ulike utfall i overprøvingen, står man overfor en rekke ulike kombinasjoner av utfall for individuelle saker (f.eks. at ett av kravene trekkes, et annet blir stadfestet og et tredje blir omgjort). Det er derfor vanskelig å lage pedagogiske oppsummeringer av mange saker samlet. Vi har derfor fokusert på utfall av overprøving av *krav*, ikke av *vedtak*.

Mange saker kommer aldri til doms. Vi omtaler disse som "ikke realitetsbehandlet". Dette omfatter kategoriene "hevet", "trukket" eller "avvist".

I delkapittel 10.2 analyserer vi andelen *vedtak* fra fylkesnemnda som prøves i domstolene. I denne delen er det *vedtakene* som er i fokus. I delkapittel 10.3 analyserer vi hjemmelgrunnet for *kravene* som er innbrakt til domstolene. I denne delen er altså

fokuset på kravene. I delkapittel 10.4 analyserer vi utfallene av den rettslige prøvingen. Også i analysen av utfallene er det *kravene* vi ser på.

10.2 Andel vedtak (saker) fra fylkesnemnda som prøves i domstolene

Tabellen nedenfor viser *antall* vedtak (saker) som er brakt inn til domstolene, hvor mange av disse som har et registrert utfall i Sakarias og hvor mange som har et registrert utfall som realitetsbehandlet i domstolene. Videre er de samme tallene beregnet som andel av saker behandlet i fylkesnemndene de samme årene. Akuttsaker er holdt utenfor. Det er ikke anledning til å bringe akuttsaker inn for overprøving til tingretten.

2014 er holdt utenfor fordi mange av dem foreløpig ikke er behandlet. Muligens er det også et visst etterslep i registreringen.

Tabell 23: Antall og andel vedtak (saker) fra fylkesnemnda som er blitt realitetsbehandlet i domstolene (utenom akuttsaker). 2007-2013.

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Antall saker brakt inn til domstolene	464	730	902	1037	1163	1378	1648	2021
Herav med registrert utfall	218	409	552	639	755	861	1103	1290
Herav realitetsbehandlet	89	182	249	277	309	367	443	468
Antall saker behandlet av nemndene (utenom akuttvedtak)	Ikke data	1726	2072	2088	2320	2477	2743	3224
Andel saker brakt inn til domstolene		42 %	44 %	50 %	50 %	56 %	60 %	63 %
Andel med registrert utfall		24 %	27 %	31 %	33 %	35 %	40 %	40 %
Andel saker realitetsbehandlet i domstol*		15 %	18 %	22 %	24 %	25 %	28 %	26 %

Kilde: Sakarias. Bearbeidet av Proba Samfunnsanalyse AS/ Oxford Research AS

Tabellen viser at en stadig større andel av andel av vedtakene bringes inn til domstolene. Man ser at rundt 20 prosent av sakene bringes inn uten at utfallet registreres. Sentralenheten har opplyst at registreringen av innbrakte vedtak er komplett. Videre opplyser de at manglende registrering av utfall ikke har sammenheng med utfallet, men med de administrative rutinene i nemnden.

Figuren nedenfor viser for det første utviklingen i andel vedtak som er brakt inn til domstolene (andelen beregnes av forholdet mellom antallet av alle vedtak som er brakt inn til domstolene mot det totale antallet saker i fylkesnemnda). Resultatene er vist med oransj linje.

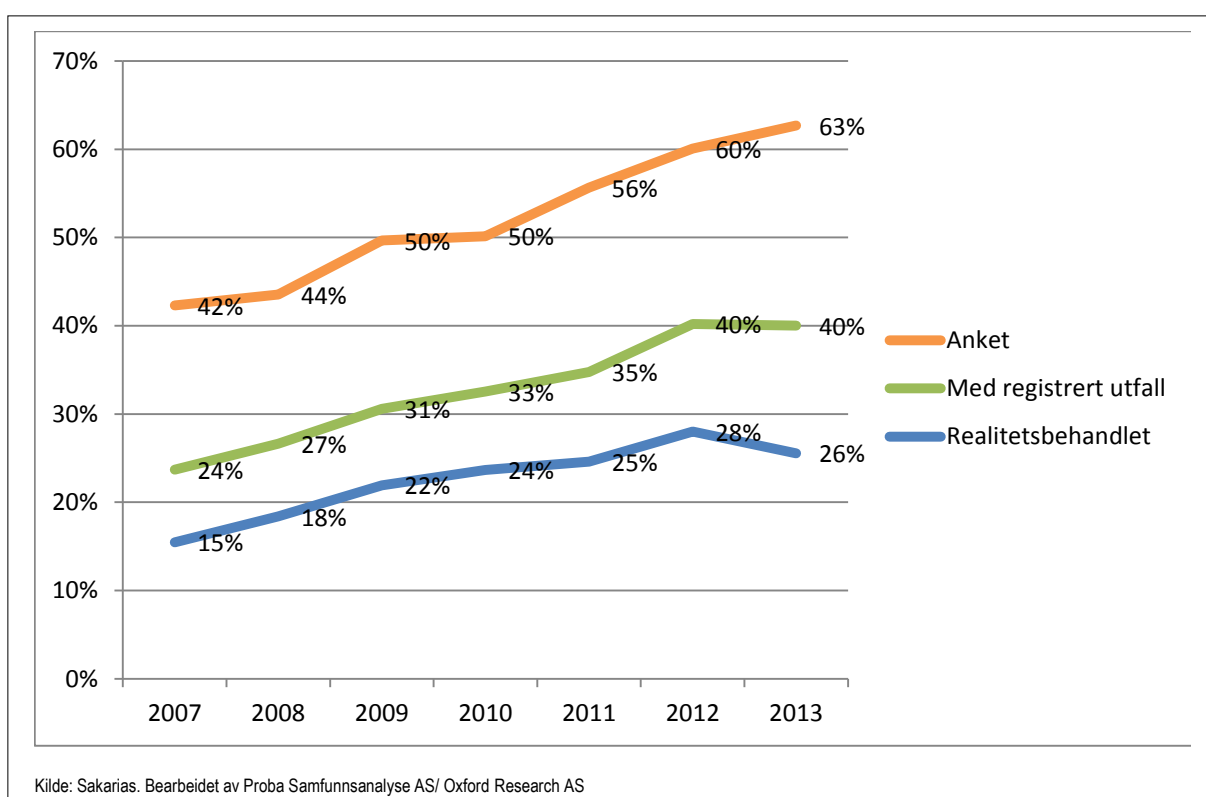
Vi ser at det har vært en *markert vekst* i andelen vedtak som er brakt inn til domstolene. I 2007 ble 42

% av vedtakene brakt inn til domstolene, i 2010 var det 50 %, mens det i 2013 var 63 %.

Figuren viser videre utviklingen i andel av vedtakene i fylkesnemndene som er brakt inn til domstolene og har et registrert utfall i Sakarias. Andelen har vokst fra 24% i 2007 til 40% i 2012 og -13. Tallet for 2013 vil vokse videre etterhvert som alle de innbrakte vedtakene ferdigbehandles i domstolene.

Figuren viser også andel av vedtakene i fylkesnemndene som er et registrert utfall som realitetsbehandlet. Denne andelen økte fra 15% i 2007 til 28% i 2012. I 2013 faller andelen, men dette skyldes trolig tidsetterslepet i behandlingen.

Figur 75: Andel vedtak (saker) som er brakt inn til domstolene, har registrert utfall og som har registrert utfall som realitetsbehandlet.



Figuren nedenfor viser andelen realitetsbehandlede vedtak, målt i % av andelen vedtak i fylkesnemnda som er brakt inn til domstolen totalt.

Figuren viser andelen av de innbrakte vedtakene som har et registrert utfall. Det er en viss tendens til at registreringer er blitt bedre over tid. Andel av de innbrakte sakene til domstolene som har registrert utfall har økt fra 56% i 2007 til 67% i 2012. I 2013 faller andelen, men dette skyldes trolig at ikke alle vedtakene er ferdigbehandlet.

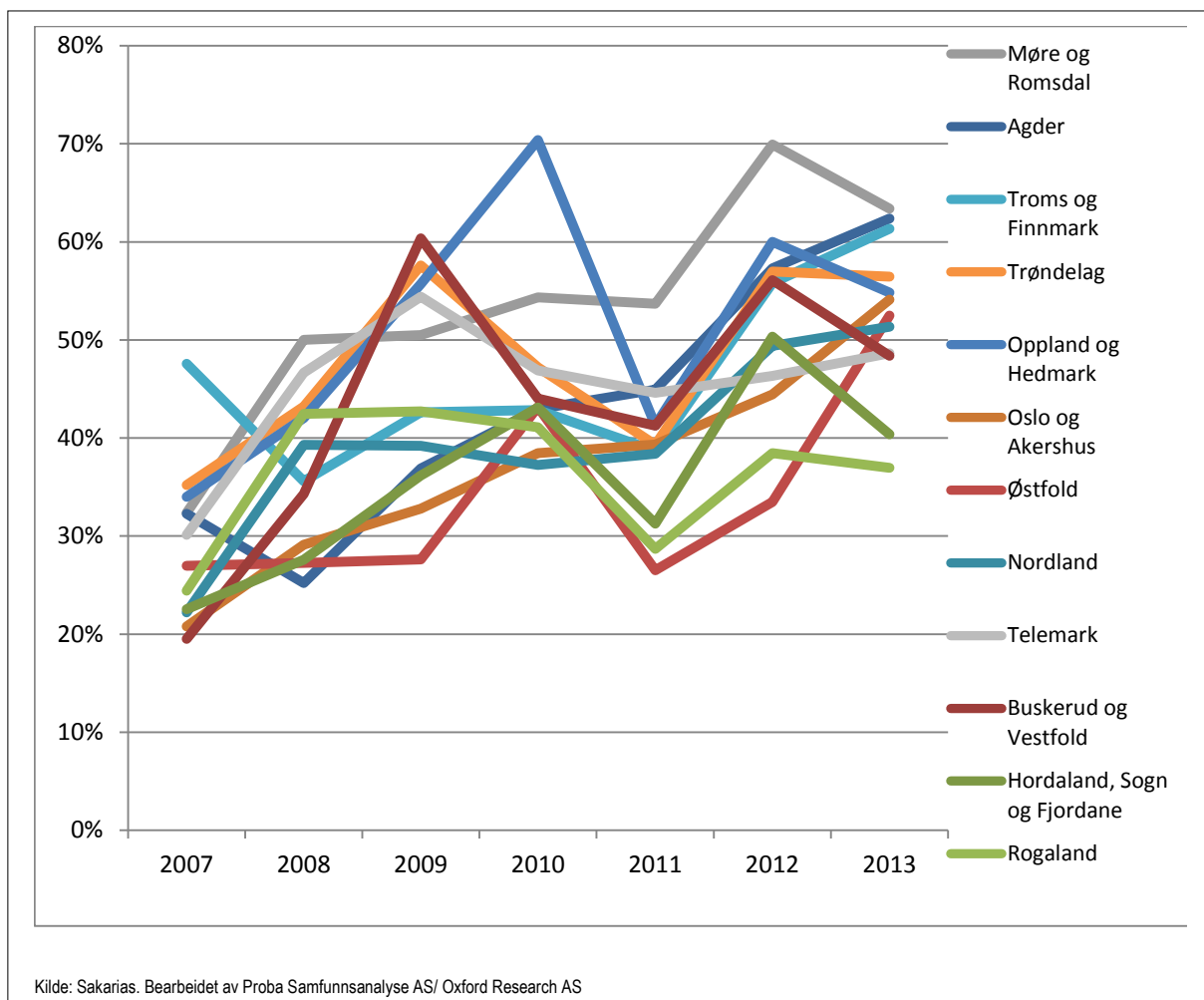
Tabellen nedenfor viser andelen vedtak som er brakt inn til domstolene fordelt pr .fylkesnemnd i perioden 2007 til 2013. Tabellen viser store variasjoner mellom den enkelte fylkesnemndene. Tendensen er økt andel innbrakte saker til domstolene saker i alle fylkesnemnder.

Tabell 24: Andelen vedtak (saker) som er brakt inn til domstolene, fordelt pr fylkesnemnd

Andel brakt inn til domstolene	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Agder	32 %	25 %	37 %	43 %	45 %	57 %	62 %
Buskerud og Vestfold	20 %	34 %	60 %	44 %	41 %	56 %	48 %
Hordaland, Sogn og Fjordane	23 %	28 %	36 %	43 %	31 %	50 %	40 %
Møre og Romsdal	32 %	50 %	50 %	54 %	54 %	70 %	63 %
Nordland	22 %	39 %	39 %	37 %	38 %	49 %	51 %
Oslo og Akershus	21 %	29 %	33 %	38 %	39 %	44 %	54 %
Oppland og Hedmark	34 %	42 %	56 %	70 %	41 %	60 %	55 %
Østfold	27 %	27 %	28 %	43 %	27 %	33 %	52 %
Rogaland	24 %	42 %	43 %	41 %	29 %	38 %	37 %
Telemark	30 %	47 %	54 %	47 %	45 %	46 %	49 %
Troms og Finnmark	48 %	36 %	43 %	43 %	39 %	56 %	61 %
Trøndelag	35 %	43 %	58 %	47 %	39 %	57 %	56 %
Kilde: Sakarias. Bearbeidet av Proba Samfunnsanalyse AS/ Oxford Research AS							

Figren nedenfor viser de samme andelene som i tabellen over. Vi ser at det er relativt store variasjoner mellom nemnder og mellom de ulike årene.

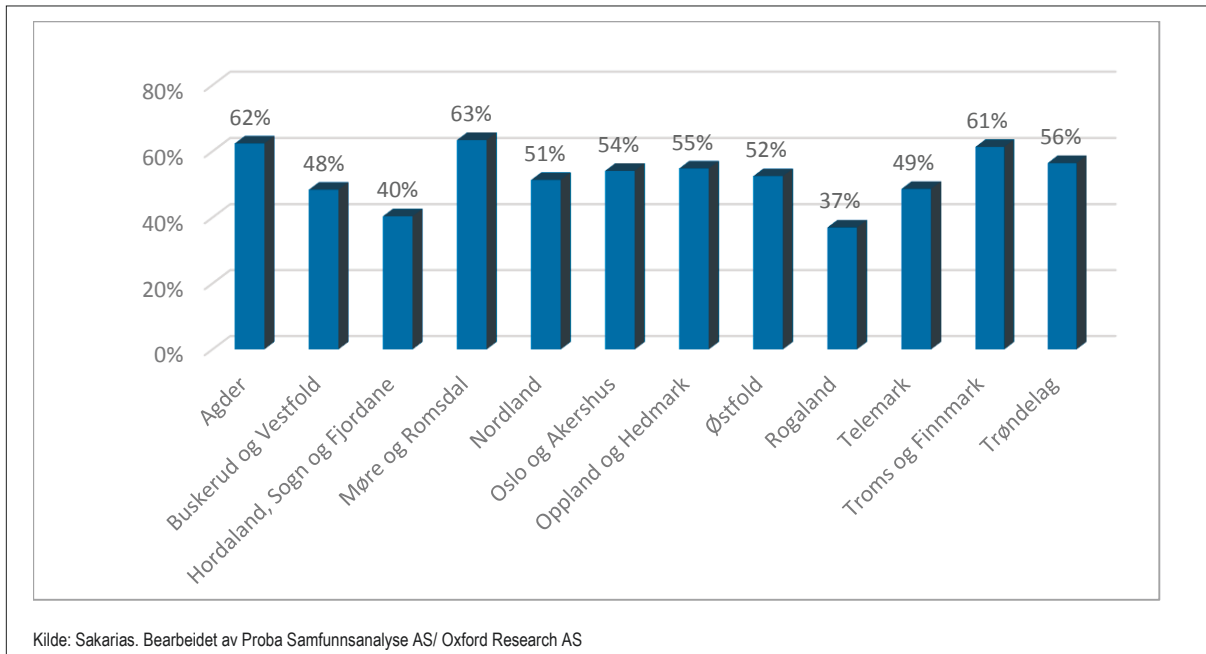
Figur 76: Andelen vedtak (saker) som er brakt inn til domstolene, fordelt pr fylkesnemnd, 2007-2013



Hvis vi ser på andelen innbrakte vedtak til domstolene for bare 2013 fordelt pr fylkesnemnd, ser vi at tre fylkesnemnder har en andel innbrakte vedtak på over

60 %, mens to fylkesnemnder har 40 % innbrakte vedtak eller lavere andel.

Figur 77: Andelen innbrakte vedtak til domstolene, fordelt pr fylkesnemnd, 2013

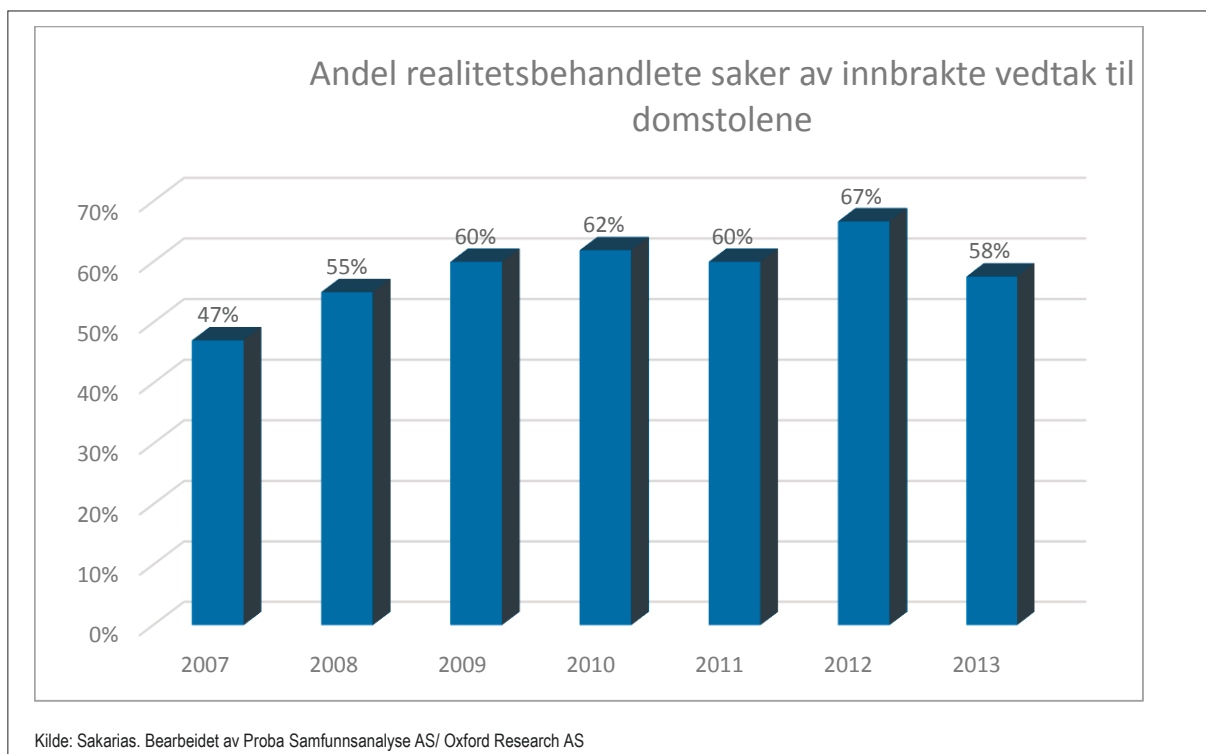


Figuren nedenfor viser andelen realitetsbehandlede vedtak, målt i % av andelen vedtak i fylkesnemnda som er innbrakt totalt.

56% i 2007 til 67% i 2012. I 2013 faller andelen, men dette skyldes trolig at ikke alle sakene er ferdigbehandlet.

Figuren viser andelen av de innbrakte vedtakene som har et registrert utfall. Det er en viss tendens til at registreringen er blitt bedre over tid. Andel av de innbrakte vedtakene som har registrert utfall har økt fra

Figur 78: Andel realitetsbehandlede vedtak av vedtak brakt inn til domstolene



Oppsummert/konklusjon

Andelen av vedtakene (sakene) som bringes inn til domstolene har økt jevnt.

Det er en betydelig andel av disse sakene som mangler registrert utfall i Sakarias, men Sentralenheten opplyser at det ikke er grunn til å tro at de vedtakene (sakene) som mangler registrert utfall har en annen sammensetning enn vedtakene med registrert utfall.

Av vedtakene (sakene) som har et registrert utfall, er om lag 70 prosent realitetsbehandlet i domstolen. Denne andelen er ganske stabil over tid.

Det er svært vanskelig å identifisere årsakene til endringer i andel vedtak (saker) som bringes inn til domstolene. Det vil være viktig å følge andelen vedtak (saker) som bringes inn til domstolene i 2014 og 2015 (på bakgrunn av den markerte økningen i 2013) og også se på forholdet mellom andelen som bringes inn totalt og andelen som realitetsbehandles i domstolene.

10.3 Hjemmelsgrunnlag

Vi gjør oppmerksom på at hvert vedtak (sak) kan ha flere krav. I forrige avsnitt fokuserte vi på antall vedtak (saker). I dette avsnittet omtaler vi antall krav.

Den første tabellen viser hjemmelsgrunnlaget til krav sendt til overprøving i perioden 2006-2014. Vi har kun her fremstilt krav med hjemmelsgrunnlag som det totalt er over 100 av i perioden 2006-2014.

Hjemmelsgrunnlag	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014**	Totalt
Samvær for foreldre (bvl. § 4-19, 2.1)	157	319	409	484	580	562	762	902	219	4395
Omsorgsovertakelse generelt (bvl. § 4-12, 1. ledd)	118	222	279	378	379	469	572	631	159	3208
Plassering i fosterhjem (bvl. § 4-14 a)	86	163	207	252	313	314	444	491	117	2387
Tilsyn (bvl. § 4-19, 2.4.)	21	84	95	171	266	276	373	483	121	1891
Klage over akutt plassering utenfor hjemmet (bvl. § 4-6, 2.2.)		14	58	83	105	160	293	317	160	1190
Oppheving av omsorgsovertakelse	14	53	67	79	103	103	92	146	20	677
Klage over midlertidig samvær ved akutt plassering utenfor hjemmet			2	12	24	37	56	91	50	272
Omsorgsovertakelse av barn som bor utenfor hjemmet	15	25	37	16	35	35	46	38	11	258
Langtidsplassering i institusjon	13	23	32	21	23	19	36	48	25	240
Telefonkontakt			9	29	26	23	47	76	25	235
Urinprøvekontroll	10	13	17	21	23	18	26	39	22	189
Nekting av samvær	1	8	11	11	15	19	39	47	13	165
Plassering i institusjon	7	17	20	11	11	17	11	21	6	121
Totalt antall krav pr år for hjemmelsgrunnlag med over 100 krav til sammen i perioden 2005-2014	442	941	1243	1568	1903	2052	2797	3330	948	15228
Totalt antall pr år	460	971	1302	1648	1989	2154	2932	3492	1010	15962

Tabellen viser at de fem mest hyppigste type kravene som kreves rettslig prøvd (hjemmelgrunnlagene) utgjør en stor del av de totale kravene som kreves prøvd i domstolene.

Av totalt 3492 krav i 2013, hadde 902 av disse hjemmel i reglene om samvær for foreldre (§ 4-19, 2.1.). 631 av vedtakene omhandlet omsorgsovertakelse generelt (bvl. § 4-12, 1. ledd). 491 av vedtakene gjaldt plassering i fosterhjem (bvl.

§ 4-14 a). Vi ser videre at 483 krav omhandlet tilsyn (bvl. § 4-19, 2.4.). 317 av kravene gjaldt klage over akutt plassering utenfor hjemmet (bvl. § 4-6, 2.2.)

Fra og med 2006 har *totalandelen* for disse hjemmelgrunnlagene vært stabil. De fem hyppigste kravene (hjemmelgrunnlagene) har utgjort

ca. 80 % av de totale kravene som begjæres rettslig overprøvd.

Vi ser at det mellom de fem hjemmelgrunnlagene med flest krav er noen relative endringer i perioden 2005-2013.

Andelen krav som gjelder klage over akutt plassering utenfor hjemmet har økt markert i perioden. I 2008 var det 5 % av kravene, mens det i 2013 var 16 % av vedtakene som gjaldt klage over akutt plassering utenfor hjemmet.

Også krav som gjelder tilsyn, har hatt en økende andel, fra 9 % i 2007, 7 % i 2008 til 13 % i 2012 og 14 % i 2013.

Krav som gjelder samvær med foreldre har hatt en viss relativ nedgang hvis vi ser på de første fem årene sammenliknet med de fire siste

Hjemmelsgrunnlag	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014**	Totalt
Andel samvær for foreldre	34 %	33 %	31 %	29 %	29 %	26 %	26 %	26 %	22 %	28 %
Andel omsorgsovertakelse generelt	26 %	23 %	21 %	23 %	19 %	22 %	20 %	18 %	16 %	20 %
Andel plassering i fosterhjem	19 %	17 %	16 %	15 %	16 %	15 %	15 %	14 %	12 %	15 %
Andel tilsyn	5 %	9 %	7 %	10 %	13 %	13 %	13 %	14 %	12 %	12 %
Klage over akutt plassering utenfor hjemmet	0 %	1 %	4 %	5 %	5 %	7 %	10 %	9 %	16 %	7 %
Total andel de enkelte år for de fem største	83 %	83 %	80 %	83 %	83 %	83 %	83 %	81 %	77 %	82 %

Oppsummert

I perioden 2006-2014 har totalt 15958 krav blitt registrert.

Det er imidlertid viktig å bemerke at i de første årene, synes det å være en klar underregistrering i SAKARIAS. Det er omlag 60-67% av kravene som registreres med utfall i de senere årene.

De fem mest hyppigste kravene som kreves rettslig prøvd (hjemmelsgrunnlagene) utgjør en stor del av de totale kravene som kreves prøvd i domstolene. Fra og med 2006 har *totalandelen* for disse hjemmelsgrunnlagene vært relativt stabil. De fem hyppigste typene (hjemmelsgrunnlagene) har utgjort ca. 80 % av de totale kravene som begjæres rettslig overprøvd.

Vi ser at mellom de fem hjemmelsgrunnlagene med flest krav likevel er noen *relative endringer* i perioden 2006-2013.

- Andelen krav som gjelder klage over akutt plassering utenfor hjemmet har økt markert i perioden. I 2008 var det 5 % av kravene, mens det i 2013 var 16 % av kravene som gjaldt klage over akutt plassering utenfor hjemmet.
- Også krav som gjelder tilsyn, har hatt en økende andel, fra 9 % i 2007, 7 % i 2008 til 13 % i 2012 og 14 % i 2013.
- Krav som gjelder samvær med foreldre har hatt en viss relativ nedgang hvis vi ser på de første fem årene sammenliknet med de fire siste

- Hvis vi ser på fordelingen av krav i 2013, ser vi følgende:
- Av totalt 3492 krav i 2013, hadde 902 av disse hjemmel i reglene om samvær for foreldre (§ 4-19, 2.1.).
- 631 av kravene omhandlet omsorgsovertakelse generelt (bvl. § 4-12, 1. ledd).
- 491 av kravene gjaldt plassering i fosterhjem (bvl. § 4-14 a).
- Vi ser videre at 483 krav omhandlet tilsyn (bvl. § 4-19, 2.4).
- 317 av kravene gjaldt klage over akutt plassering utenfor hjemmet (bvl. § 4-6, 2.2.)

10.4 Utfall

I statistikken brukes disse kategoriene:

- Stadfestet
- Omgjort
- Hevet
- Opphevet
- Trukket
- Avvist

Hovedspørsmålet om utfall av rettslig prøving er i denne evalueringen: "i hvilken grad vedtakene fra fylkesnemndene opprettholdes i domstolen". Vi fokuserer på kravene. Ett vedtak kan inneholde flere krav. Det er når vedtak og tilhørende krav stadfestes at man kan si at de er fullt opprettholdt, men også

omgjøring kan innebære at deler av nemndas vedtak og tilhørende krav blir opprettholdt. Vi vet ikke om det er hovedspørsmålene innenfor hvert vedtak som opprettholdes. Vi har i hovedsak valgt å fokusere på stadfestelse kontra omgjøring eller opphevelse.

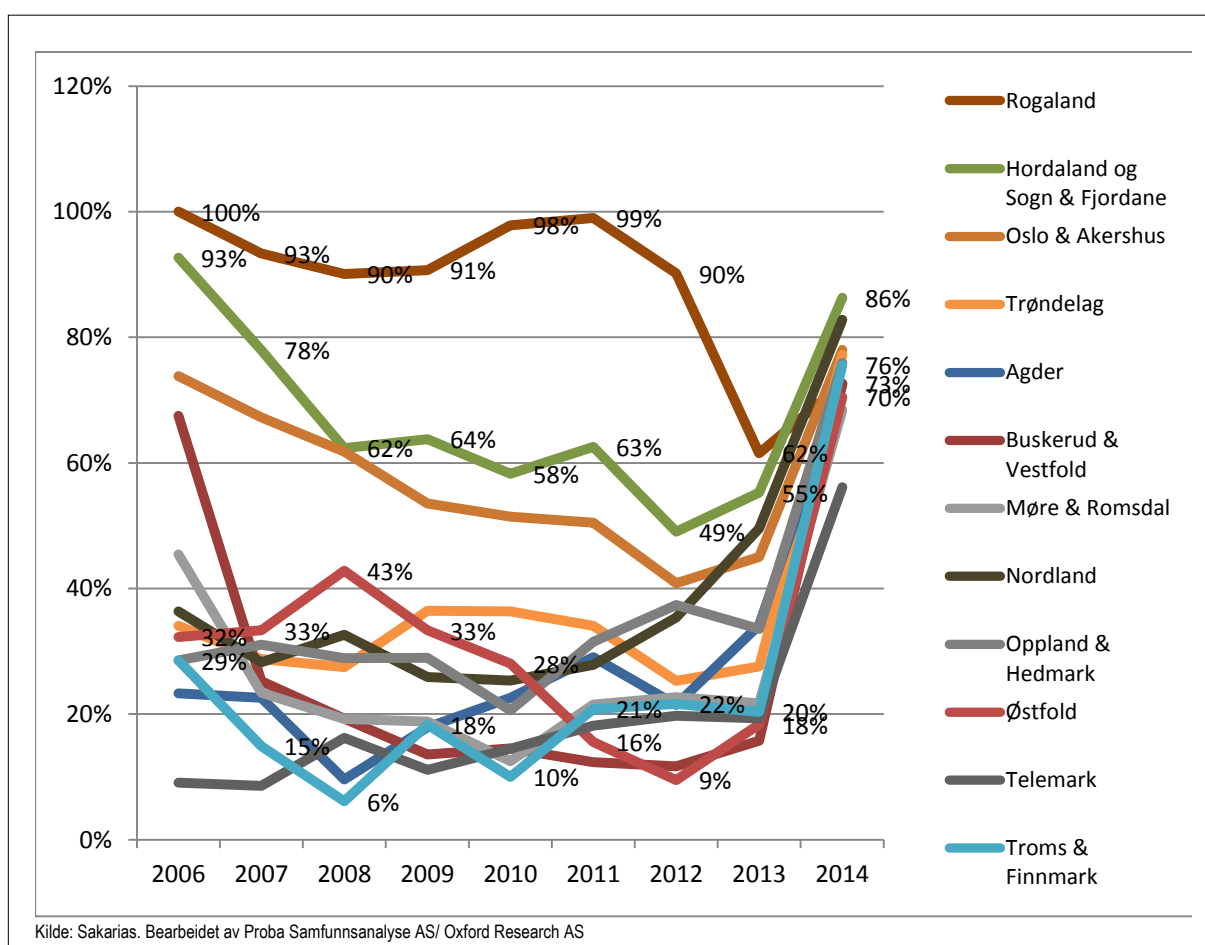
Det er som sagt *kravene* vi analyserer i det følgende.

Om statistikken og datagrunnlag

Når det gjelder statistikken over utfall av den rettslige behandlingen, er det viktig å presisere at ikke alle nemnder har registrert utfall av den rettslige overprøvingen like systematisk.

Figuren nedenfor viser andelen krav som ikke er registrert med utfall pr. fylkesnemnd i perioden 2006.-2014..

Figur 79: Andel krav som *ikke* er registrert med utfall pr nemnd. 2006-2014



Figuren viser naturlig nok at det er det en liten andel av kravene som er registrert med utfall for 2014. Året som er oppgitt er året for fylkesnemndas vedtak. Det betyr at de færreste overprøvingsresultatene i 2014 er klare og er blitt registrert.

Vi ser imidlertid at det er systematiske forskjeller mellom nemndene i hvilken grad utfall er ikke er registrert.

Følgende tre nemnder skiller seg ut med høy andel av *ikke-registrerte* utfall av rettslig overprøving (40-100 % ikke registrerte, størst andel ikke-registrerte de første årene):

- Rogaland (i veldig liten grad registrert utfall)
- Hordaland og Sogn og Fjordane
- Oslo og Akershus

Ellers ligger andelen av ikke registrerte krav stort sett mellom 10-40 %. Bortsett fra at det er forskjeller mellom nemndene i andel krav som har registrert utfall, er det ikke grunn til å tro at krav uten registrert utfall skiller seg ut fra krav med registrert utfall når det gjelder f.eks. hjemmelsgrunnlag, utfall, m.v.

10.4.1 Antall krav fordelt på ulike utfall

Før vi går nærmere inn på andelen krav som blir stadfestet, omgjort osv, vil vi kort presentere en oversikt over antall krav fordelt på ulike utfall.

Tabell 25: Antall krav fordelt på ulike utfall, totalt og fordelt på fylkesnemnder. 2006-2014

Fylkes-nemnd	Avvist	Hevet	Omgjøring	Opphevet	Stadfestet	Trukket	Totalt
FAG	35	72	184	22	804	191	1308
FBV	28	225	401	161	1234	533	2582
FHS	35	114	80	53	372	148	802
FMR	19	69	163	70	762	210	1293
FNO	15	103	130	94	437	214	993
FOA	16	107	258	101	1223	314	2019
FOH	20	118	231	63	774	188	1394
FOS	5	188	133	85	499	364	1274
FRO	7	61	30	26	110	27	261
FTE	15	127	149	39	502	168	1000
FTF	34	276	212	143	607	275	1547
FTR	22	95	131	111	796	334	1489
Totalt	251	1555	2102	968	8120	2966	15962

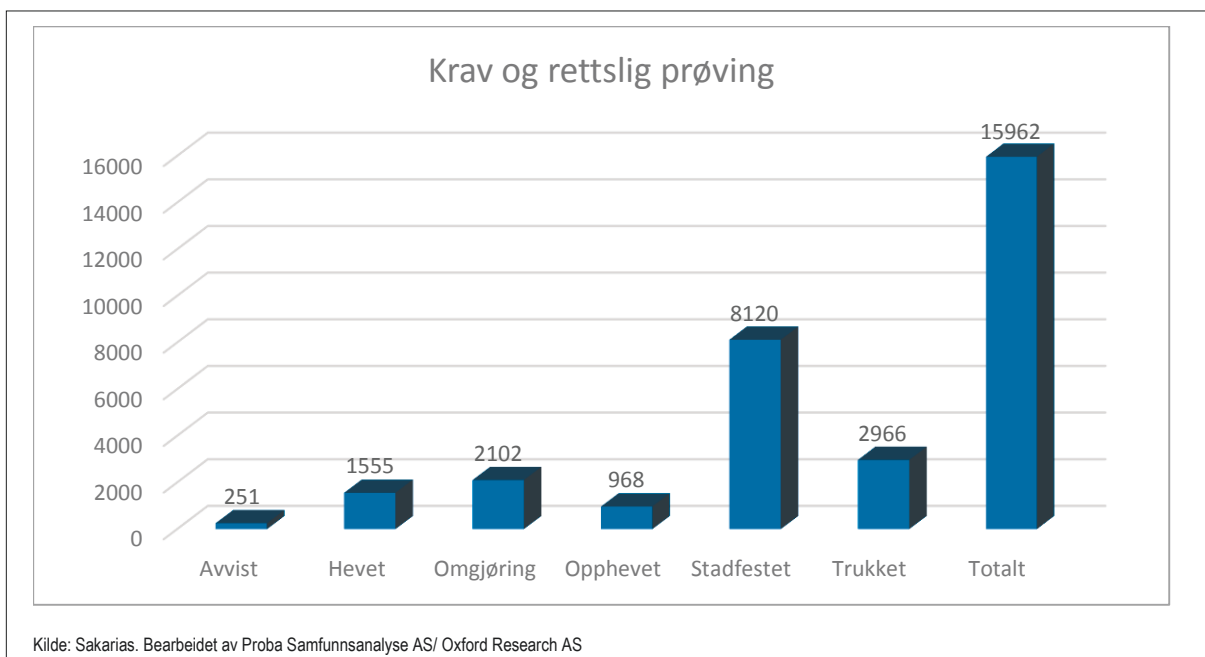
Kilde: Sakarias. Bearbejdet av Proba Samfunnsanalyse AS/ Oxford Research AS

Vi ser av tabellen at det i perioden 2006-2014, var totalt 15962 krav som ble brakt inn til rettslig prøving. 251 krav ble avvist. 1555 krav ble hevet, mens 2966 krav ble trukket.

Hele 8120 krav ble stadfestet, mens 2102 ble omgjort.

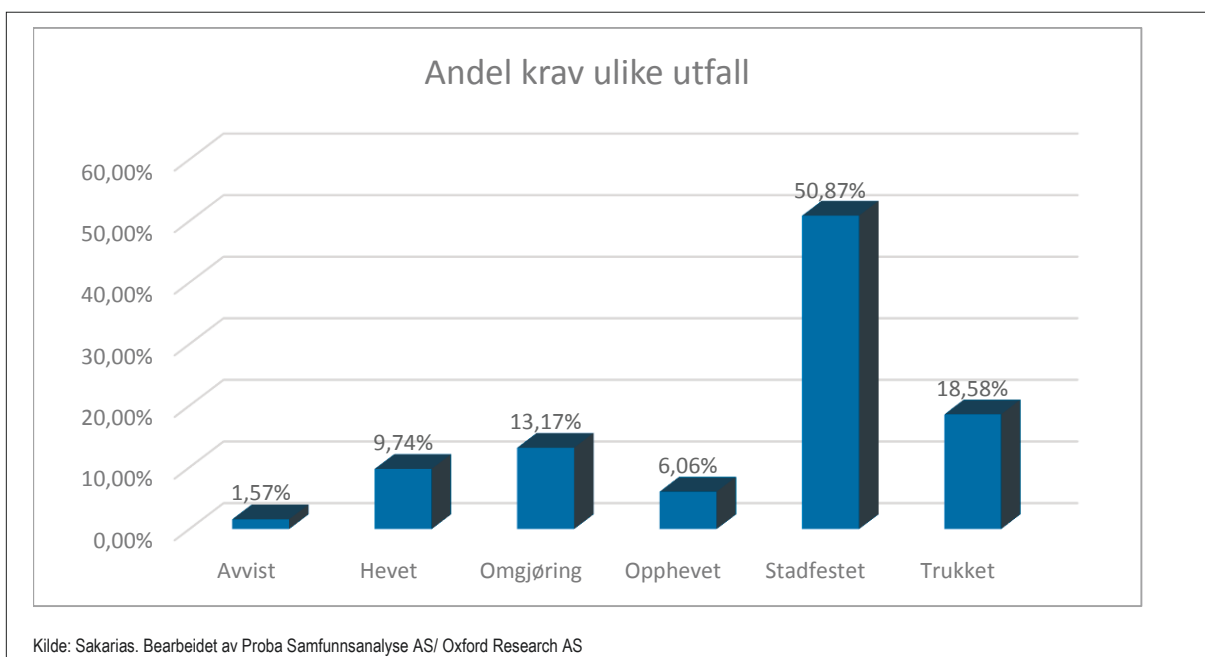
Figuren nedenfor viser disse tallene i søyler.

Figur 80: Antall krav fordelt på ulike utfall. 2006-2014



Figuren nedenfor viser den relative fordelingen av de ulike utfallene av den rettslig prøvingen. Andelene er her beregnet av totalt antall krav til rettslig prøving (15962), også av de som ikke er kom opp til doms.

Figur 81: Andel krav fordelt på ulike utfall (beregnet av alle krav- 15962) 2006-2014

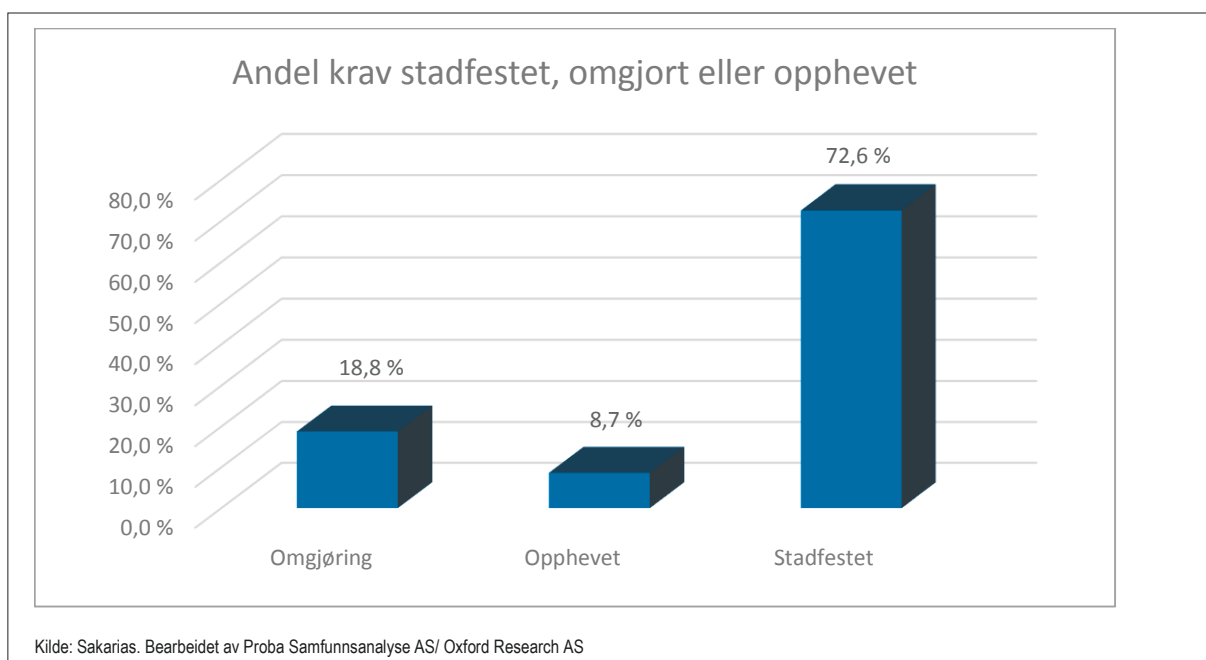


Vi kan videre beregne den relative fordelingen av andel krav som ble stadfestet, omgjort eller opphevet. I figuren nedenfor er disse andelen beregnet av antall krav som er realitetsbehandlet (dvs. omgjort, opphevet eller stadfestet).

Vi ser at 18,8 % av kravene ble omgjort. 8,7 % av kravene ble opphevet og 72,6 % av kravene ble stadfestet.

Andelene i denne figuren er høyere enn i figuren over siden vi her beregner andelen på grunnlag av realitetsbehandlede krav.

Figur 82: Andel vedtak stadfestet, omgjort eller opphevet (av krav stadfestet, omgjort eller opphevet). 2006-2014



I det følgende ser vi nærmere på:

- Andel krav som blir stadfestet
- Andel krav som blir omgjort
- Andel krav som blir opphevet

10.4.2 Andel krav som blir stadfestet

Hvor stor andel av kravene blir stadfestet i domstolene?

Tabellen nedenfor viser andel stadfestede krav beregnet av alle krav som begjæres og andel stadfestede vedtak av realitetsbehandlede krav.

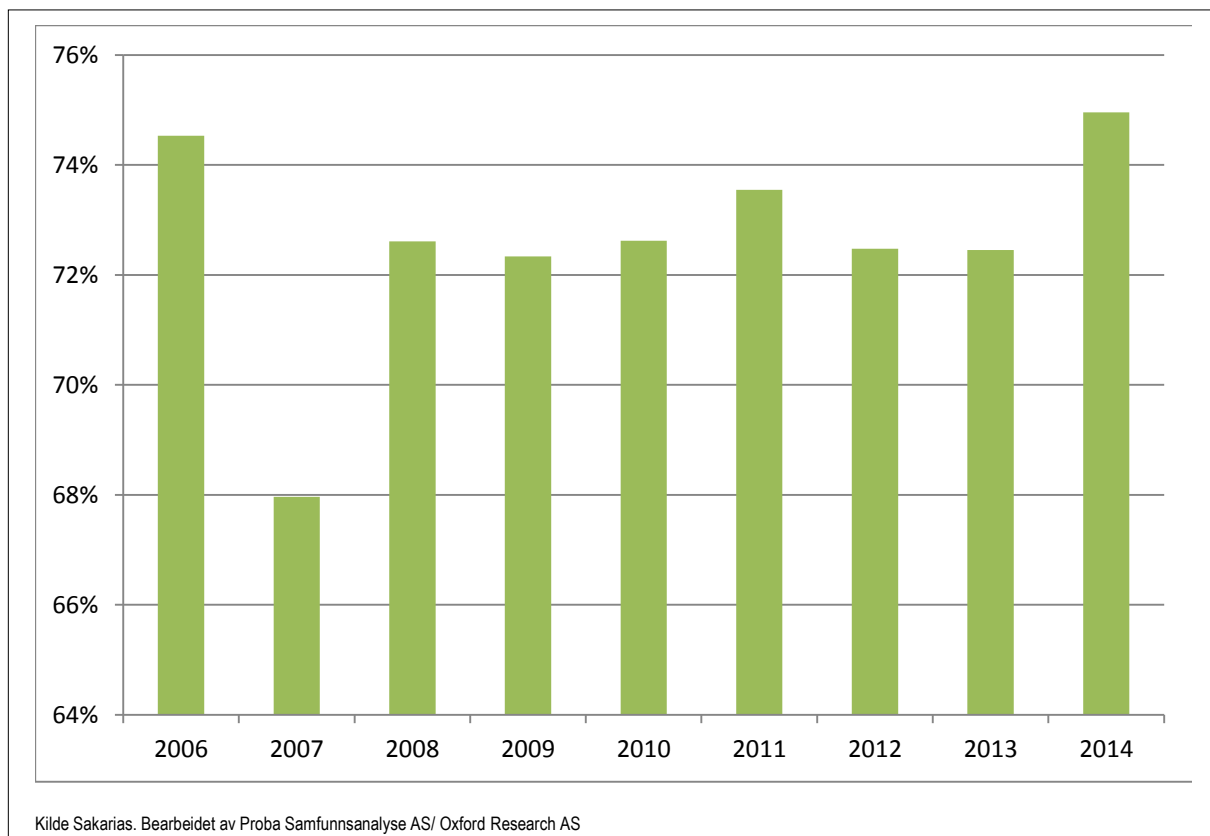
Vi ser at andelen stadfestede krav varierer mellom ca. 68 % som det lavest i 2008 og til ca. 75 % som det høyeste i 2014. I årene 2010 til 2013 var andelen av krav som ble stadfestet meget stabil mellom ca. 72 og 73 % av realitetsbehandlede krav i domstolene. Det er med andre ord en forholdsvis stabil utvikling i andel stadfestede vedtak. Året 2007 skiller seg noe ut. De foreløpige tallene for 2014 viser økt andel stadfestede vedtak. Men for 2014 er andelen av ikke registrerte utfall høyt, og de sakene som enda ikke er ferdigbehandlet kan være forskjellig fra de som er ferdigbehandlet.

Tabell 26: Andel stadfestede krav. Fordelt pr fylkesnemnd for hele perioden 2006-2014

Fylkesnemnd	Stadfestet krav	Totalt antall krav brakt inn til domstolene	Andel stadfestede av alle krav brakt inn til domstolene(15962)	Andel stadfestede krav av realitetsbehandlede innbrakte krav (11190)
FAG	804	1308	61 %	80 %
FBV	1234	2582	48 %	69 %
FHS	372	802	46 %	74 %
FMR	762	1293	59 %	77 %
FNO	437	993	44 %	66 %
FOA	1223	2019	61 %	77 %
FOH	774	1394	56 %	72 %
FOS	499	1274	39 %	70 %
FRO	110	261	42 %	66 %
FTE	502	1000	50 %	73 %
FTF	607	1547	39 %	63 %
FTR	796	1489	53 %	77 %
Totalt	8120	15962	51 %	73 %

Kilde: Sakarias. Bearbeidet av Proba Samfunnsanalyse AS/ Oxford Research AS

Figur 83: Andel stadfestede krav i perioden 2006-2014. Gjennomsnitt for alle nemnder (andel stadfestede krav av realitetsbehandlede krav)



Vi mener at hovedtendensen er at andelen av kravene som stadfestes, har vært ganske stabil over tid.

Men hvordan er utviklingen dersom vi ser på andelen *stadfestede krav* fordelt pr fylkesnemnd? Figuren nedenfor viser andelen av krav som stadfestes (av *realitetsbehandlede* krav) for perioden 2006-2014. Det er gjennomsnittstall for hele perioden, fordelt pr fylkesnemnd.

Vi ser at det er noe variasjon i andelen stadfestede krav i perioden mellom de enkelte fylkesnemndene. Høyest andel stadfestede krav har Agder (ca. 80 %), mens Troms og Finnmark har den laveste andelen stadfestede krav med ca. 63 %.

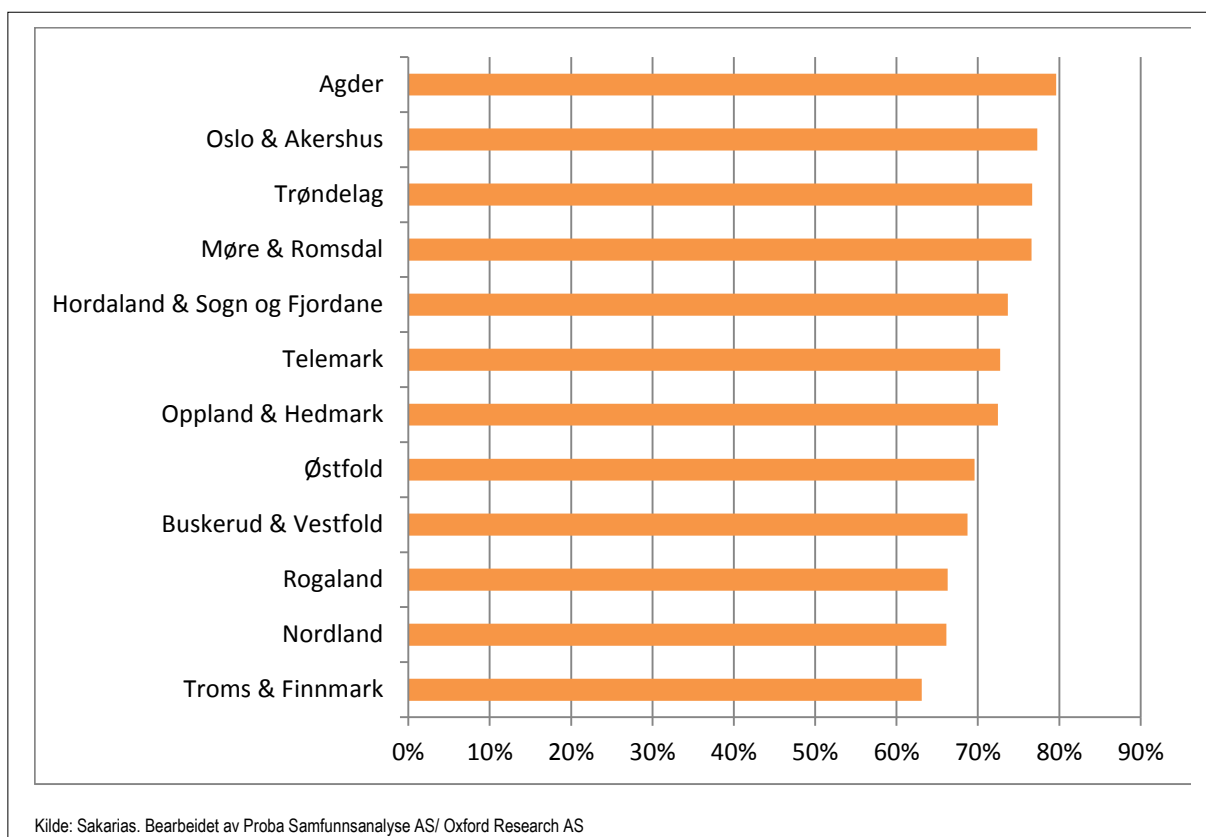
De fire fylkesnemndene med høyest andel stadfestede krav i perioden 2006-2014 er:

- Agder (80 %)
- Oslo og Akershus (77 %)
- Trøndelag (76 %)
- Møre og Romsdal (76 %)

De fire fylkesnemndene med lavest andel stadfestede krav i perioden 2006-2014 er:

- Troms og Finnmark (63 %)
- Nordland (66 %)
- Rogaland (66 %)
- Buskerud og Vestfold (69 %)

Figur 84: Andelen av krav som stadfestes (av realitetsbehandlede krav). Gjennomsnittstall for hele perioden 2006-2014, fordelt pr fylkesnemnd.

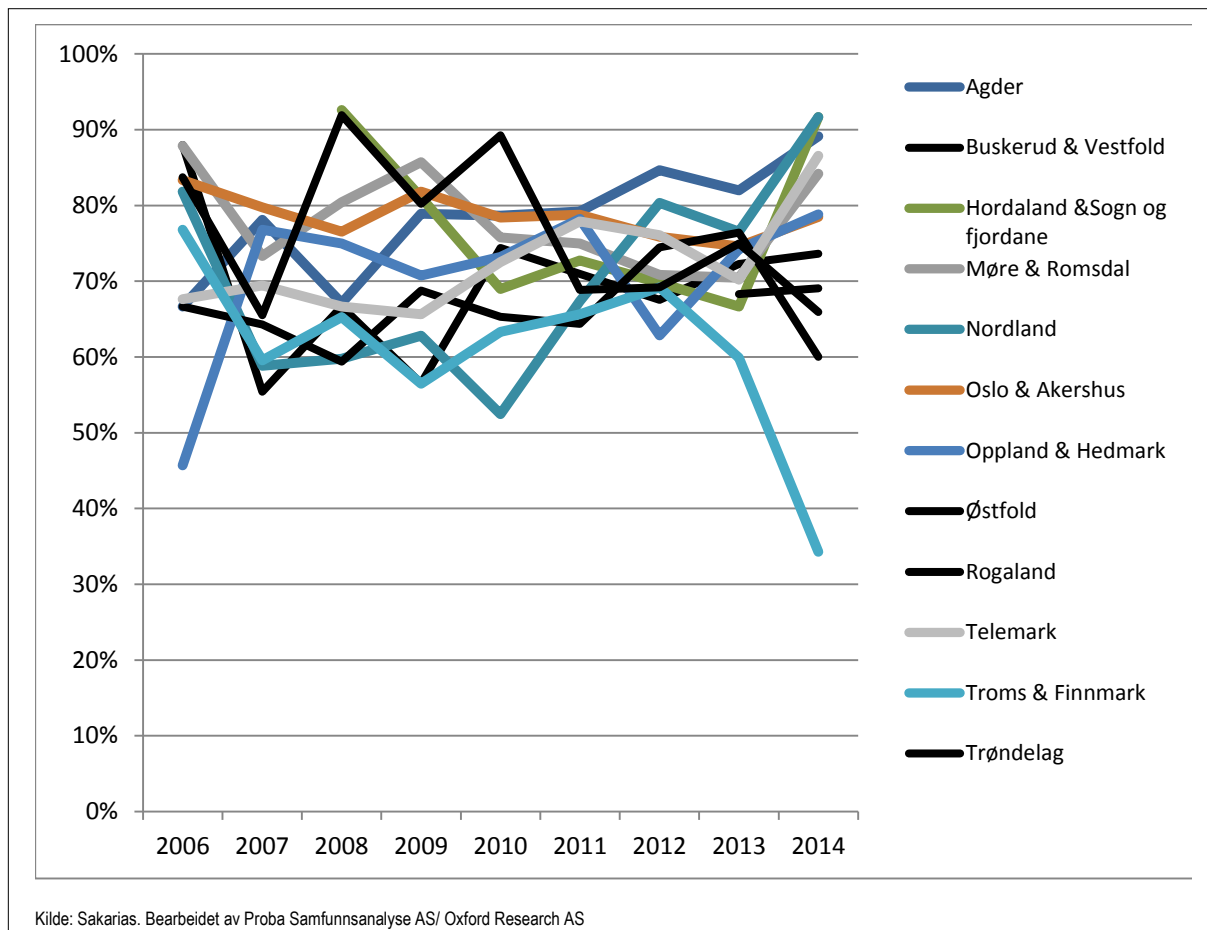


Dersom vi ser på utviklingen i andelen stadfestede krav i de ulike fylkesnemndene i de ulike årene, ser vi større variasjoner.

Vi ser at variasjonen i andelen krav som blir stadfestet, varierer mellom ca. 60-90 %. Det er en del

variasjon mellom de enkelte fylkesnemndene og innen den enkelte fylkesnemnd for ulike år.

Figur 85: Andelen av krav som stadfestes (av realitetsbehandlede krav). 2006-2014. Fordelt pr fylkesnemnd.



10.4.3 Omgjorte vedtak.

I statistikken brukes kategorien «omgjøringer». Dette betyr at vedtaket og kravet som er oppe i domstolen er endret. I statistikken fremgår ikke hva som er endret eller begrunnelsen for endringen.

En endring eller omgjøring innebærer ikke nødvendigvis en feil eller dårlig kvalitet i fylkesnemndas vedtak.

En omgjøring kan skyldes nye opplysninger. I flere tilfeller går det betydelig tid mellom fylkesnemndas vedtak og domstolens behandling det innbrakte vedtaket og tilhørende krav.

Vi ser at andelen omgjøringer av realitetsbehandlede krav, varierer noe mellom de ulike fylkesnemndene.

Tabell 27: Omgjøringer, fordelt pr fylkesnemnd. 2006-2014.

Fylkesnemnd	Realitetsbehandlede krav innbrakt til domstolene	Alle krav innbrakt	Antall omgjøringer	Andel omgjøringer av realitetsbehandlede innbrakte krav til domstolene
FAG	1010	1308	184	18,2 %
FBV	1796	2582	401	22,3 %
FHS	505	802	80	15,8 %
FMR	995	1293	163	16,4 %
FNO	661	993	130	19,7 %
FOA	1582	2019	258	16,3 %
FOH	1068	1394	231	21,6 %
FOS	717	1274	133	18,5 %
FRO	166	261	30	18,1 %
FTE	690	1000	149	21,6 %
FTF	962	1547	212	22,0 %
FTR	1038	1489	131	12,6 %
Totalt	11190	15962	2102	18,8 %

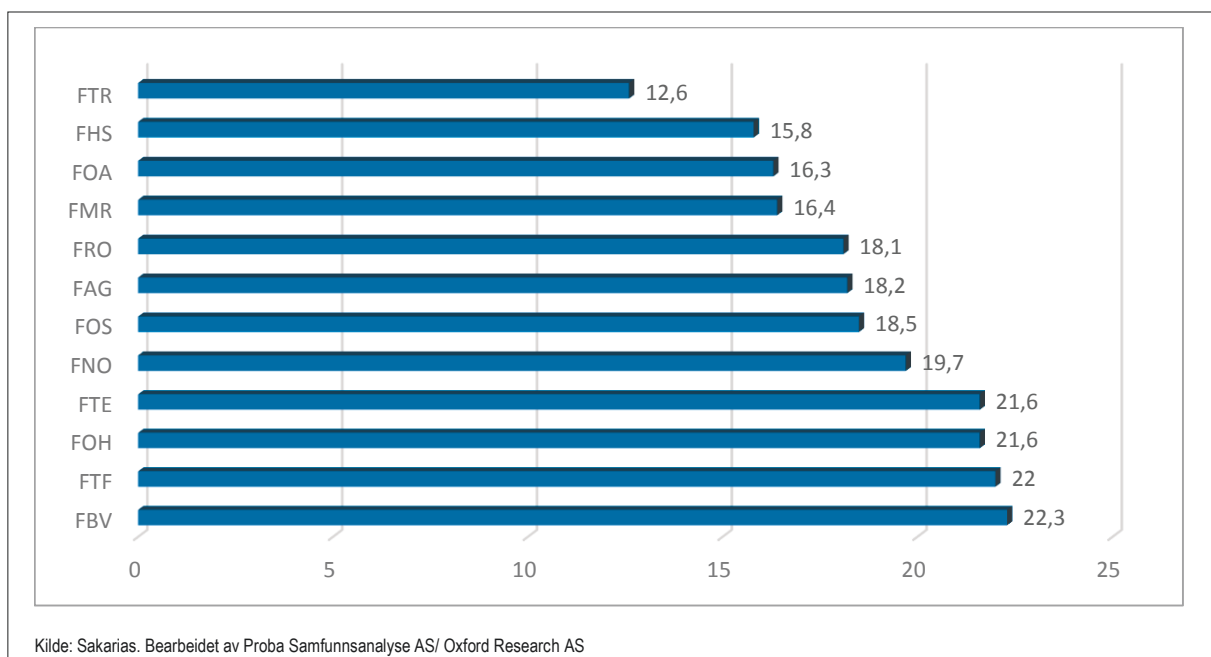
Kilde: Sakarias. Bearbejdet av Proba Samfunnsanalyse AS/ Oxford Research AS

Høyest andel omgjøringer har fylkesnemnda i Buskerud og Vestfold med 22,3 %. Deretter følger:

- Fylkesnemnda i Troms og Finnmark med 22 %,
- Fylkesnemnda i Oppland og Hedmark med 21,6 %
- Fylkesnemnda i Telemark med 21,6 %.
- Fylkesnemnda i Hordaland og Sogn og Fjordane med 15,8 %
- Fylkesnemnda i Oslo og Akershus med 16,3 %
- Fylkesnemnda i Møre og Romsdal med 16,4 % omgjøringer.

Lavest andel omgjøringer finner vi i fylkesnemnda i Trøndelag med 12,6 %, fulgt av:

Figur 86: Andel (%) omgjøringer av realitetsbehandlede krav



10.4.4 Opphevede krav

Tabellen nedenfor viser opphevede krav, fordelt pr fylkesnemnd.

Tabell 28: Opphevede krav, fordelt pr fylkesnemnd. 2006-2014

Fylkesnemnd	Realitetsbehandlede krav innbrakt til domstolene	Alle krav innbrakt	Antall opphevede krav	Andelen opphevede krav av realitetsbehandlede krav innbrakt til domstolene
FAG	1010	1308	22	2,2 %
FBV	1796	2582	161	9,0 %
FHS	505	802	53	10,5 %
FMR	995	1293	70	7,0 %
FNO	661	993	94	14,2 %
FOA	1582	2019	101	6,4 %
FOH	1068	1394	63	5,9 %
FOS	717	1274	85	11,9 %
FRO	166	261	26	15,7 %
FTE	690	1000	39	5,7 %
FTF	962	1547	143	14,9 %
FTR	1038	1489	111	10,7 %
Totalt	11190	15962	968	8,7 %

Kilde: Sakarias. Bearbejdet av Proba Samfunnsanalyse AS/ Oxford Research AS

Vi ser at andelen opphevede krav av realitetsbehandlede krav, varierer betydelig mellom de ulike fylkesnemndene.

Høyest andel opphevede krav har fylkesnemnda i Rogaland med 15,7 %. Deretter følger:

- Fylkesnemnda i Troms og Finnmark med 14,9 %,
- Fylkesnemnda i Nordland med 14,2 %
- Fylkesnemnda i Nordland med 14,2 %.

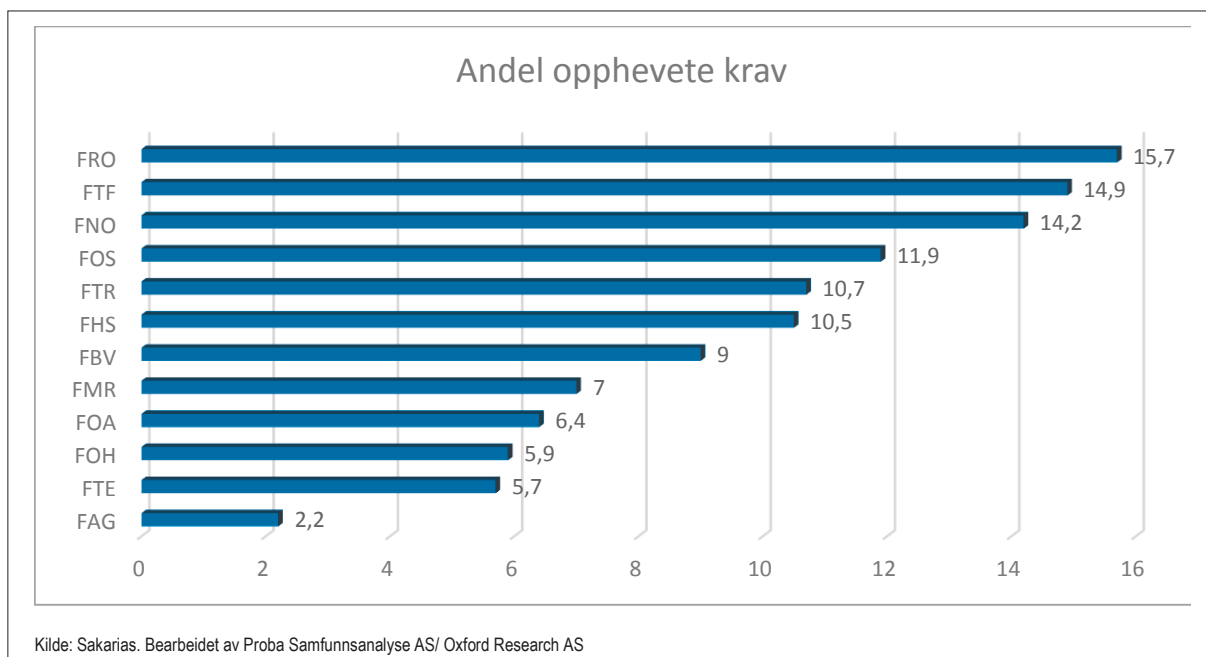
Lavest andel omgjøringer finner vi i fylkesnemnda i Agder med kun 2,2 %, fulgt av:

- Fylkesnemnda i Telemark med 5,7 %
- Fylkesnemnda i Oppland og Hedmark med 5,9 %
- Fylkesnemnda i Oslo og Akershus med 6,4 % omgjøringer.

Figuren nedenfor viser andel opphevede krav fordelt på fylkesnemnder. Fylkesnemnda med høyest andel opphevede krav er øverst, deretter nest høyest osv.

Det må bemerkes her at fylkesnemnda i Rogaland i svært liten grad har registrert utfall.

Figur 87: Andel opphevede krav



10.4.5 Resultater for de utvalgte bestemmelser

Vi har også sett på om resultatene av omgjøringen varierer avhengig av hva slags krav som er brakt inn til domstolene. De aller fleste av kravene fra fylkesnemndene som overprøves er knyttet til ulike ledd i barnevernslovens § 4.

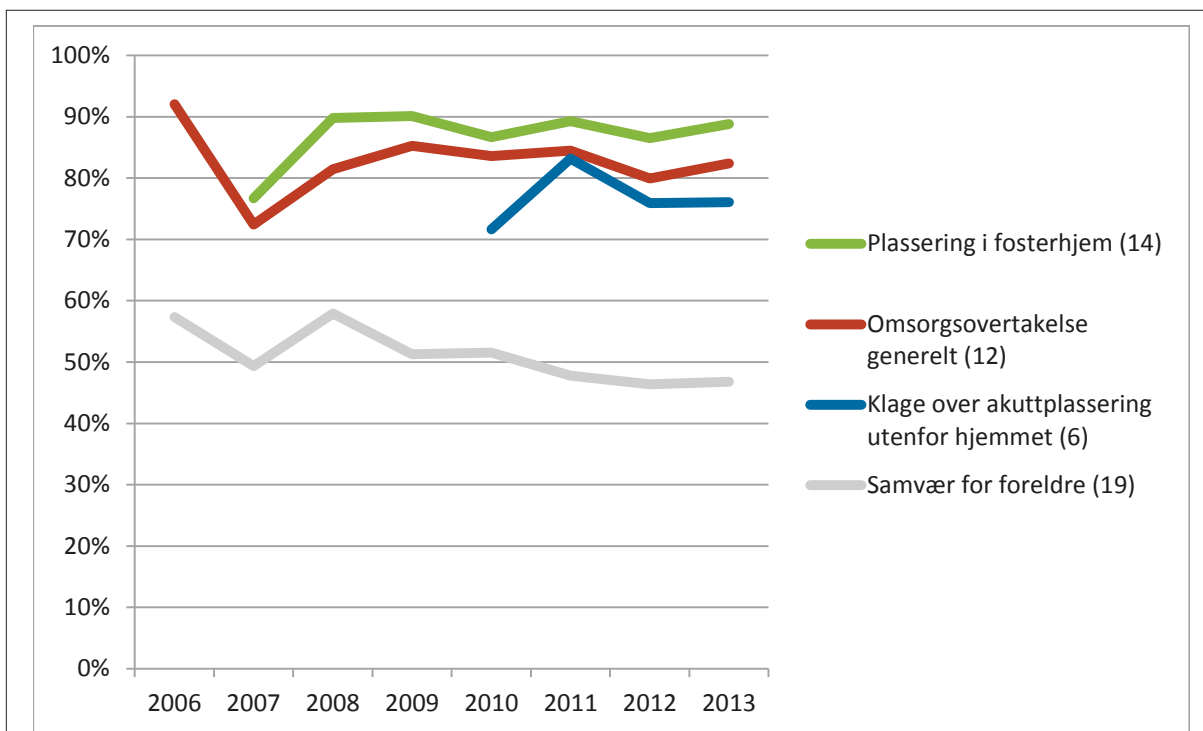
I det følgende gis det en kort forklaring til «Figur 88: Andel stadfestete krav. Bestemmelser med flest antall krav brakt inn til domstolene. Årsgjennomsnitt 2006-13. Prosent viser i figuren andel stadfestelser for de fire leddene med flest overprøvinger. Leddenes nummer i loven er angitt i parentes i benevningen for de ulike seriene i figuren. Benevningen angir også beskrivelse av leddet i Sakarias. Vi har tatt med alle ledd med minst 1000 overprøvinger

over den aktuelle perioden og de årene med flere enn 100 overprøvinger av de samme leddene.

Figuren viser at det er ganske *stor forskjell i andel stadfestelser*, særlig mellom "Samvær for foreldre" og de tre andre bestemmelsene (overtagelser eller plassering). Nesten 90 prosent av kravene om plassering i fosterhjem stadfestes, mens tilsvarende andel for om samvær har ligget rundt 50 prosent.

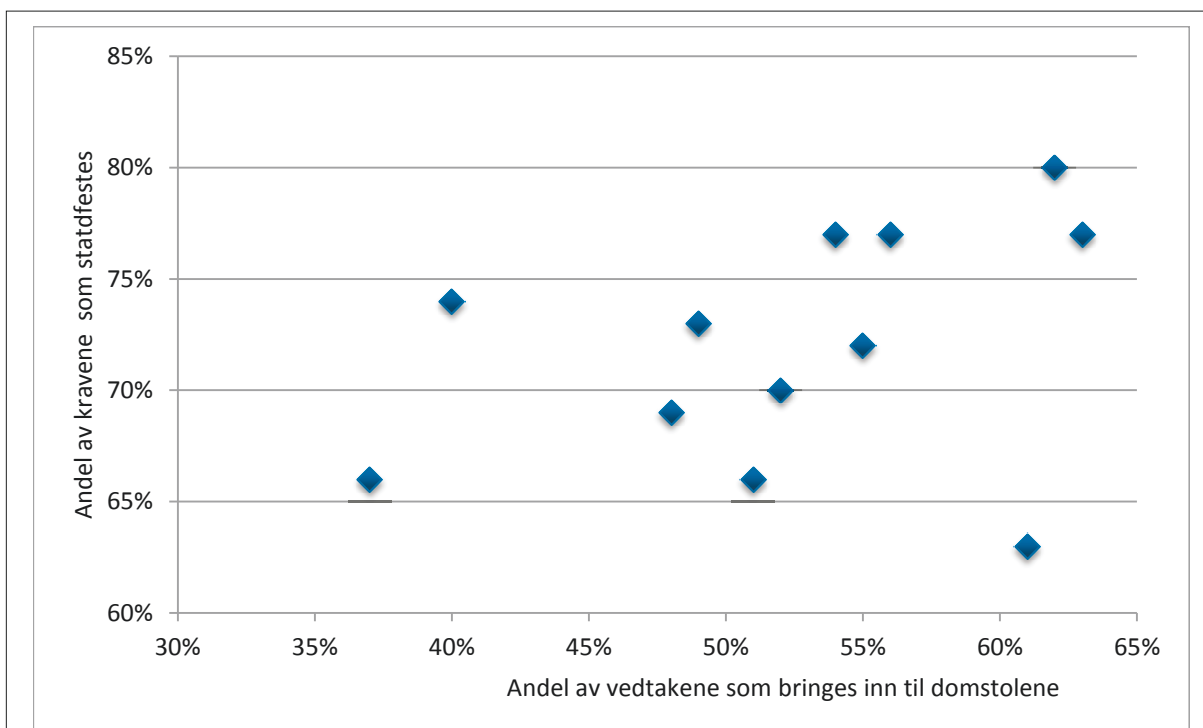
Andel stadfestelser av samvær med foreldre viser en ganske klar, men ikke særlig sterk, fallende tendens. For de andre bestemmelsene er det ingen klar tidsutvikling.

Figur 88: Andel stadfestede krav. Bestemmelser med flest antall krav brakt inn til domstolene. Årsgjennomsnitt 2006-13. Prosent



Kilde: Oxford Research AS

Figur 89: Sammenheng andel krav som stadfestes og vedtak som bringes inn til domstolene



Kilde: Oxford Research AS

10.4.6 Andel vedtak brakt inn til domstolene og resultat av overprøvinger

Det er ganske sikkert grunnlag for å karakterisere mange av fylkesnemndenes vedtak som klare eller opplagte, mens andre i større grad trolig er prosederbare og ikke-opplagte. Vi antar at advokatene for de private parter er særlig viktige aktører når det gjelder hvilke saker som bringes inn til domstolene. Hvis de har en lav terskel for å anke, vil dette kunne gi lav medholdsandel for den private part i domstolene.

Figuren over viser *denne sammenhengen*. Bortsett fra én nemnd (Troms og Finnmark som er representert med prikken nede i høyre hjørne), er det en ganske klar tendens til at andelen stadfestelser er positivt korrelert med andelen av vedtakene som bringes inn til domstolene. Dette betyr at rent statistisk er det slik at dess større andel av vedtakene som bringes inn til domstolene, dess høyere er andelen stadfestelser av kravene. Én mulig forklaring på dette kan være advokatene i området har *ulik terskel* for å anke nemndenes vedtak.

10.5 Konklusjoner og vurderinger

Data for overprøvinger viser at

- Over 60 prosent av vedtakene (sakene) fra fylkesnemndene bringes inn til domstolene (akuttsaker er unntatt; for disse er det fylkesnemnda som er første ankeinstans)
- Andelen av vedtakene som bringes inn til domstolene er stigende
- Bare om lag 40 prosent av vedtakene som bringes inn til domstolene kommer til doms, og denne andelen er synkende
- Vel 70 prosent av de av nemndenes krav som realitetsbehandles stadfestes av retten. Denne andelen har ligget ganske stabilt de senere årene
- Det er betydelige forskjeller mellom nemndene når det gjelder andel av vedtakene som bringes inn til domstolene og andel av kravene som opprettholdes.

Vedtak om omsorgsovertagelse eller plassering av barn stadfestet langt oftere av retten enn vedtak om samvær for foreldre eller andre. Nesten 90 prosent av kravene om plassering i fosterhjem stadfestes, mens tilsvarende andel for om samvær har lig-

get rundt 50 prosent. Når det gjelder omsorgsovertakelse etter barnevernloven § 4-12, stadfestes mer enn 80 % av kravene. Andelen av krav om omsorgsovertakelse etter § 4-12 som stadfestes har variert mellom ca. 80-90 % i perioden 2006-2013.

Andel stadfestelser av samvær med foreldre viser en ganske klar, men ikke særlig sterk, fallende tendens. For de andre bestemmelsene er det ingen klar tidsutvikling.

Vi finner en klar tendens til at andelen stadfestelser er positivt korrelert med andelen av vedtakene som bringes inn til domstolene. Dette betyr at rent statistisk er det slik at dess større andel av vedtakene som bringes inn til domstolene, dess høyere er andelen stadfestelser av kravene. Dette mener vi er et viktig funn.

Vi vet ikke hva som ligger bak våre funn. Både de endringene man ser over tid og de forskjeller man ser mellom ulike nemnder kan tilskrives utvikling i eller forskjeller mellom nemndene, de lokale domstolene eller de advokatene som dominerer dette saksfeltet i de ulike områdene.

Men kan ikke nødvendigvis konkludere at en nemnd ikke har gjort godt arbeid fordi domstolen opphever eller omgjør nemndas vedtak. Nemndene har grundige prosesser og har god kompetanse på dette feltet.

Det man kan si er at både ut fra hensynet til de involverte partene og samfunnet for øvrig, er at det kan være uheldig med så mange prosesser og *lang tid* før saken får sin endelige avklaring. Flere behandlinger gir en lengre periode med usikkerhet og kanskje konfrontasjon og kanskje også flere traumatiske endringer i de involverte barnas livssituasjon. Samvariasjonen vi finner mellom andel av sakene som bringes inn og andel av vedtakene som stadfestes kan tyde på at advokatene i enkelte områder har en uhensiktsmessig lav terskel for å bringe inn nemndenes vedtak til tingretten.

For å kunne antyde saksbehandlingstiden i domstolen, har vi innhentet informasjon om saksbehandlingstid i domstolene for saker etter barnevernloven. Det er utfordrende å få god statistikk, men saksbehandlingstiden er forholdsvis lang i domstolene. Nå er det selvsagt et selvstendig poeng at kravet til rask saksbehandlingstid har vært meget tungtveiende for opprettelsen av fylkesnemndene.

Domstolsadministrasjonen kan ta ut saksbehandlingstid for sakstypen "overprøving ved tvangsvedtak (kapittel 36 i tvisteloven)", som i hovedsak er barnevernssaker. Det ble i 2014 avgjort 1743 slike saker, med en saksbehandlingstid på 135 dager (4,5 mnd.). I denne statistikken inkluderes også noen saker som ikke er barnevernssaker.

Vi har derfor undersøkt en tingrett for å få faktiske tall bare for *barnevernssaker* som er blitt behandlet i tingretten i 2014. I 2014 behandlet den undersøkte tingrett 55 slike saker, og gjennomsnittlig saksbehandlingstid var 104 dager (3-3,5 mnd.)¹⁰⁶.

¹⁰⁶ En undersøkelse fra 1999 viste at det tok 220 dager å behandle tvangssaker i herreds- og byrettene etter daværemnde barnevernstjenesteloven (Oslo, Bergen

og Stavanger). Kilde: Kjønstad, Asbjørn (red) 2002: *Barnevern, fylkesnemnder og rettssikkerhet*, Gyldendal Akademiisk. Oslo. Se side 178.

Kapittel 11. Konklusjoner og anbefalinger

11.1 Overordnet måloppnåelse

Fylkesnemndenes mål er å sikre betryggende saksbehandling og *rett vedtak* innen *rett tid*. Hovedprinsippene for saksbehandlingen er formulert i barnevernloven § 7-3: «Fylkesnemndas saksbehandling skal være betryggende, rask og tillitsskapende ...». Fylkesnemndene skal også være kostnadseffektive (ressursbruk). Oppfyller fylkesnemndene intensjonene?

Fylkesnemnda oppfyller de grunnleggende prosessuelle rettssikkerhetskravene (sivilprosessens krav). Saksbehandlingsreglene fungerer godt for fylkesnemndlederne og er egnet til å sikre rettsriktige resultater.

Det synes likevel som saksbehandlingen i fylkesnemnda ikke virker *tillitsskapende* for foreldre og barn og ungdom som har hatt saker i fylkesnemnda. Hovedinntrykket fra samtale Oxford Research har hatt med foreldre som har hatt saker i fylkesnemnda, er at foreldrene har manglende tillit til fylkesnemnda¹⁰⁷. Flere av barna og ungdommene som er intervjuet, har opplevd saksbehandlingen og prosessen i fylkesnemnda som *meget krevende og belastende*. Det synes også som prosessen fra et barns perspektiv er for formell og juridisk.

Opprettelsen av Sentralenheten var hensiktsmessig og har styrket den administrative styringen av nemndene. Nemndstrukturen for øvrig fremstår som et lite egnet virkemiddel for økt måloppnåelse. Fylkesnemnda er videre sammensatt av fylkesnemndledere og fagkyndige med høy faglig kompetanse.

I perioden 2011-14 har det vært en markant forbedring i nemndenes *effektivitet*, enten man måler ressursforbruket i utgifter eller i årsverk. Det er imidlertid store *forskjeller* mellom nemndene, og det er ingen klare tegn til at forskjellene blir mindre. Det virker lite sannsynlig at forskjellene i produktivitet for nemndene skyldes tilfeldighet. Forskjellene skyldes trolig systematiske forskjeller i arbeidsmåter, rekruttering eller andre resultater av ledelse

Fylkesnemndene har imidlertid *betydelige utfordringer* når det gjelder saksbehandlingstiden for saker med forhandlingsmøte. Til tross for forbedret kostnadseffektivitet, er et hovedproblem i praksis at lovens mål om saksbehandlingstid i liten grad blir nådd

for saker med forhandlingsmøte etter barnevernloven. For saker med forhandlingsmøte etter barnevernloven, ser vi en *synkende andel* av saker som behandles innenfor fireukersfristen (barnevernloven § 7-14 første ledd).

Evalueringsens resultater viser videre at målene om *likhet* mellom fylkesnemndene i forholdsvis liten grad er oppfylt. Det er betydelig variasjon mellom fylkesnemndene, både når det gjelder interne arbeidsprosesser, effektivitet og saksbehandlingstid.

Det er også en økende andel vedtak (saker) som bringes inn til domstolene. I 2007 ble 42 % av vedtakene (sakene) brakt inn til domstolene, i 2010 var det 50 %, mens det i 2013 var 63 %. Bare om lag 40 prosent av vedtakene som bringes inn kommer til doms, og denne andelen er synkende. Vel 70 prosent av de av kravene som realitetsbehandles i tingretten *stadfestes* av retten. Denne andelen har ligget ganske stabilt de senere årene.

Det er betydelige forskjeller mellom nemndene når det gjelder andel av vedtakene som bringes inn til domstolene og andel av kravene som opprettholdes. Vedtak om omsorgsovertagelse eller plassering av barn stadfestet langt oftere av retten enn vedtak om samvær for foreldre eller andre. Nesten 90 prosent av kravene om plassering i fosterhjem stadfestes, mens tilsvarende andel for om samvær har ligget rundt 50 prosent. Når det gjelder omsorgsovertakelse etter barnevernloven § 4-12, stadfestes mer enn 80 % av kravene. Andelen av krav om omsorgsovertakelse etter § 4-12 som stadfestes har variert mellom ca. 80-90 % i perioden 2006-2013.

Andel stadfestelser av samvær med foreldre viser en ganske klar, men ikke særlig sterk, fallende tendens. For de andre bestemmelsene er det ingen klar tidsutvikling.

Vi finner en klar tendens til at andelen stadfestelser er positivt korrelert med andelen av vedtakene som bringes inn til domstolene. Dette betyr at rent statistisk er det slik at dess større andel av vedtakene som bringes inn til domstolene, dess høyere er andelen stadfestelser av kravene. Dette mener vi er et viktig funn.

¹⁰⁷ Dette er kvalitative funn som ikke kan generaliseres.

11.2 Konklusjoner

11.2.1 Organisering

Sentralenheten fungerer godt, men bør styrkes

Sentralenheten ble opprettet for å styrke den administrative styringen av nemndene og samordne virksomheten i de 12 nemndene.

Å flytte styringen av fylkesnemndene ut av Barne- og likestillingsdepartementet var viktig og fornuftig. Opprettelse av Sentralenheten har gitt nemndene en nærhet til ledelse som man ikke opplevde da man var direkte underlagt BLD. Den korte eksistensen tatt i betraktning, er det også klart at enheten har oppnådd relativt mye på relativt kort tid.

Nemndene uttrykker stor grad av tilfredshet med Sentralenheten, men det er samtidig bred enighet om at enheten er underfinansiert og underbemannet. Det gjenstår i tillegg arbeid med å tydeliggjøre enhetens rolle og funksjon.

Imidlertid bør det reises et spørsmål knyttet til Sentralenhetens direkte styring av nemndene i forhold til ressursutnyttelse på tvers. Evalueringen tyder på at enheten på dette punktet ikke har utnyttet sin styringsmulighet fullstendig. Evaluator vil likevel understreke at det er en svært krevende oppgave, noe som understrekes av analysene av nettopp ulikhetene mellom nemndene.

Struktur – bedre alternativer?

Evalueringen har ikke avdekket tungtveiende argumenter for å endre dagens organisatoriske nemndstruktur. Det kan i utgangspunktet være nærliggende å anta at færre nemnder ville ført til stordriftsfordeler. Imidlertid tyder evalueringens analyser at vi i nemndsammenheng i større grad bør drøfte såkalte smådriftsfordeler eller stordriftsulempere. Kostnadsberegningene som er gjort konkluderer med at det ikke er noen sterk sammenheng mellom nemndenes størrelse og deres effektivitet. Nærhetsprinsippet bør i denne sammenheng også tillegges betydelig vekt, dette fordi muntlighet er så sentralt i sakene som behandles i fylkesnemndene, samt hensynet til brukerne.

Basert på drøftelsen av alternative strukturer er evaluators vurdering at en justering av nemndstrukturen per i dag, i liten grad fremstår som et godt egnet virkemiddel for økt måloppnåelse.

Fleksibilitetsutfordringen

Sakshjelpen er i utgangspunktet en funksjon som fungerer og bidrar til å øke fleksibiliteten i hele nemndsystemet. Økt fleksibilitet i organiseringen kan være et virkemiddel som bidrar til at systemet sikrer seg mot sårbarhet i de små nemndene og den skiftende saksinngangen som samtlige nemnder opererer innen. Sakshjelpen kan altså bidra til å utjevne saksbehandlingstiden. Utfordringen er imidlertid at sakshjelpen per i dag er for svakt bemannet til at den klarer å ta av for behovet.

Evalueringen finner også at flytting av kommuner mellom fylkesnemndene kan være et effektivt virkemiddel for å få en fleksibel utnyttelse av ressursene.

På bakgrunn av de funn som er gjort i evalueringen, og diskusjonen over, er det nærliggende å anbefale at sakshjelpen bygges ut og at det administrative koordineringsansvaret flyttes til Sentralenheten.

Ulikhet i organisering mellom fylkesnemndene og lite samarbeid internt og på tvers

Fylkesnemndene har de samme overordnede målsettinger og har like mål for effektivitet og produktivitet. Likevel er det ulikt hvordan de organiserer arbeidsprosessene internt. Dette kan forklares med at nemndene er av ulike størrelse, samt at det er rom for individuelle tilpasninger ved hver enkelt nemnd.

Å ha som et utgangspunkt at nemndene skal gjøres like, er nødvendigvis ikke riktig, gitt nevnte ulikheter. Å implementere og i praksis etterleve arbeidsprosedyrer eller rutinebeskrivelser som i større grad legger føringer på de konkrete elementene i arbeidsprosessen fremstår likevel som fornuftig. Deler av arbeidsprosessen, slik som forkontroll, beramning, eierskap i administrasjonen og skriving av vedtak, er også faktorer og elementer som det faktisk er mulig å gjøre noe med. Dette krever imidlertid et sterkere internt styringsfokus og oppfølging av praksis.

Intern læring og erfaringsutveksling fremstår som viktig for å gjøre endringer, og understreker betydningen av økt fokus også på erfaringsutveksling og kompetansedeling på tvers av nemndene. Evalueringen har nemlig avdekket at det er et begrenset samarbeid mellom nemndene. Ulike nettverkstiltak, herunder

møtene mellom de daglige lederne blir i intervjuene påpekt som nyttige. For evaluator framstår disse tiltakene som viktige for effektivisering. De bidrar til å vise at det er mulig å effektivisere og at enkelte nemnder har en del å hente. Videre bidrar nettverkene til læring, bl.a. om hvordan man kan oppnå bedre effektivitet.

11.2.2 Effektivitet og ressursbruk

Betydelig vekst i antall saker

I perioden 2007-14 vokste antall behandlede saker i nemndene fra 3 693 til 5 831, dvs. med 58 prosent. Antall saker falt fra 2008 til -09 og fra 2013-14, men vokste de andre årene i perioden.

Veksten var ujevnt fordelt mellom fylkene. I både Oppland og Hedmark og Telemark økte saksinnngangen med over 100 prosent i perioden. Oslo Akershus skiller seg ut ved særlig moderat vekst (29 prosent).

Markert forbedring i fylkesnemndenes effektivitet, men store variasjoner

I perioden 2011-14 har det vært en markant forbedring i nemndenes effektivitet, enten man måler ressursforbruket i utgifter eller årsverk. Det er imidlertid store *forskjeller* mellom nemndene, og det er ingen klare tegn til at forskjellene blir mindre.

Det er ikke klart hva som ligger bak effektiviseringen. Kanskje kan kombinasjonen av økt bruk av indikatorer for effektivitet og sterkere nettverk mellom de daglige lederne ha bidratt?

Produktivitetsforskjeller – individuelle eller systematiske?

I intervjuene med nemndene har vi pekt på at nøkkeltall tyder på at det er betydelige forskjeller mellom nemndene når det gjelder ressursbruk per sak. Vi har spurt om hva som kan forklare slike forskjeller. Det er mange som har svart at de mener at forskjellene i hovedsak er individuelle og at det er små forskjeller i arbeidsmåter, ledelse, mv.

Vi har ikke grunnlag for å avgjøre hvor mye av forskjellene i produktivitet som kan forklares med forskjeller i sammensetningen av staben i de ulike nemndene. Vi

mener imidlertid at hvis det er små forskjeller i produktivitet mellom de enkelte nemndslederne, men ganske systematiske forskjeller mellom nemndene, kan dette tyde på at arbeidsformer og ledelse er den viktigste forklaringen på forskjeller i nemndenes produktivitet. Hvis det derimot er stort sprik, særlig i form av flere nemndsledere med særlig lav produktivitet, i de nemndene med lavest produktivitet, kan dette tyde på at det er sammensetningen av staben som er den viktigste forklaringen. Vi har tilnærmet oss dette ved å studere variasjon i produktivitet mellom nemndslederne i den enkelte nemnd. Videre har vi sett på minimums- og maksimumsnivået blant individuelle nemndsledere i hver nemnd.

Vi finner at det er lik variasjon i individuelle produktivitetstall i de mest produktive nemndene som i de minst produktive. Høy gjennomsnittlig produktivitet i enkelte nemnder kan altså i hovedsak ikke forklares med fravær av nemndsledere med lav produktivitet.

Videre finner vi at i en av nemndene er den minst produktive nemndslederen like produktiv som den mest produktive nemndslederen i nemnden med lavest produktivitet. Det virker lite sannsynlig at forskjellene i produktivitet for disse nemndene skyldes tilfeldighet. Forskjellene skyldes trolig systematiske forskjeller i arbeidsmåter, rekruttering eller andre resultater av ledelse.

I våre data kan vi ikke se hvordan den enkelte nemndsleders produktivitet utvikler seg over tid. Data angir kun hvilken nemnd vedkommende arbeider i og ikke kjennetegn som gjør at vi kan gjenkjenne den samme nemndslederen i de andre årene.

Ingen klar sammenheng mellom ressursbruk, effektivitet og produktivitet

Analysene av saksbehandlingstid og ressursbruk viser ikke noen klar tendens til at det er sammenheng mellom ressursbruk og de andre indikatorene, for eksempel ved at lav bemanning gir lang saksbehandlingstid.

Saksbehandlingstiden, fortsatt en vei å gå

Det er et mål å *redusere saksbehandlingstiden* samt å redusere *forskjellene* i saksbehandlingstid mellom nemndene.

Resultatene viser at saksbehandlingstiden for *saker med realitetsavgjørelse* falt i 2008 og -09, steg i årene 2010-12, men falt igjen i 2013-2014. Totalt har saksbehandlingstiden falt i perioden 2007-2014.

Mens 24 prosent av sakene med forhandlingsmøte ble behandlet innenfor fristen i 2007, falt andelen til 14 prosent i 2013 og 8 % i 2014.

Andelen av sakene som behandles innenfor tidsfristen i den enkelte nemnd varierer betydelig fra år til år, men man ser også at enkelte nemnder skiller seg ut. Det er betydelige forskjeller mellom nemndene når det gjelder andel av sakene som er behandlet innenfor fristen på fire uker:

- Østfold har i alle årene ligget høyt, men forskjellen til de andre nemndene er redusert over tid.
- Møre og Romsdal, Nordland samt Oslo & Akershus lå tidligere lavt, men er nå om lag på linje med eller betydelig høyere (gjelder Oslo og Akershus i 2014) landsgjennomsnittet.

Når det gjelder klagesaker og akuttsaker er det imidlertid *høy og økende* andel av sakene som er behandlet innenfor lovens frist

Akuttsaker skal om mulig behandles innenfor 48 timer. Nemndene klarer stort sett å holde denne fristen, og overholdelsen viser en klar økning over tid. Men også i 2007 ble fristen holdt i 90 prosent av sakene.

På dette området framstår forskjellen mellom nemndene som *moderat*. Buskerud og Vestfold var den eneste som overholdt fristen i mindre enn 95 prosent av sakene i 2013. Denne nemnden har ligget lavest i alle årene 2011-13.

Loven sier at klagesaker skal behandles innen en uke. Nemndene oppfyller stort sett dette kravet. Det er en stigende tendens i andelen av sakene som behandles innenfor fristen.

Driftsutgifter

I 2013 utgjorde de samlede utgiftene til arbeidet i nemndene nær 362 mill. kr. Tallet omfatter utgifter til fri rettshjelp.

Vi har sett på regnskapene for 2011-14. Sentralenheten deler inn utgiftene knyttet til nemndenes arbeid i følgende underavsnitt:

- Driftsutgifter til sentralenheten
- Driftsutgifter i nemndene (utenom sakskostnader)
- Sakskostnader

- Fri rettshjelp

De tre siste årene har fordelingen mellom disse utgiftskategoriene ligget nesten helt stabilt. Unntaket er at utgiftene til fri rettshjelp har økt noe sterkere enn de andre utgiftene fra 52 prosent av samlede utgifter i 2011 til 54 prosent i 2014.

11.2.3 Saksbehandlingsreglene og rettssikkerhet

Praktiseringen av saksbehandlingsreglene

Når det gjelder de grunnleggende prosessuelle rettssikkerhetsprinsippene (sivilprosessens prinsipper), finner vi at saksbehandlingsreglene fungerer godt fra et juridisk perspektiv. Fylkesnemnda oppfyller de grunnleggende prosessuelle rettssikkerhetskravene (sivilprosessens krav).

Et hovedfunn er at det synes å være betydelig *variasjon* mellom fylkesnemndene. Flere indikatorer tyder på at praktiseringen og gjennomføringen av sakene er ulike mellom fylkesnemndene og også de enkelte fylkesnemndslederne. Statistikken over effektivitet og produktivitet tyder på betydelige forskjeller. I samme retning tyder intervjuer, særlig intervjuer med advokatene.

Vi ser videre at det er utfordringer med hvordan ordningen med barnet talsperson fungerer og ordningen med fagkyndige. Vi har følgelig en relativt omfattende beskrivelse av hvordan ordningen med barnets talsperson fungerer, samt hvordan ordningen med fagkyndige praktiseres.

Vi ser også at mens fylkesnemndsledere, fagkyndige, alminnelig medlemmer og til dels advokater i stor grad opplever fylkesnemnda saksbehandling som betryggende, er foreldres og barns opplevelse noe annerledes.

Sammensetning

Hovedinntrykket er at sammensetningen med en fylkesnemndsleder, en fagkyndig og et alminnelig medlem blir vurdert å fungere meget godt. Fylkesnemndslederne forteller at det er et nyttig samspill mellom de ulike aktørene. Hovedfunnet er videre at sammensetningen sikrer tilstrekkelig kompetanse i de enkelte sakene.

Mer bruk av utvidet nemnd?

Flere av aktørene ønsker at flere saker burde gjennomføres med utvidet nemnd. Det er utfordrende å

vurdere hva som er riktig nivå i antall saker med utvidet nemndsbehandling. Det må være en faglig vurdering i hver konkrete sak.

Oxford Research mener imidlertid at det er verd å merke seg at flere forskjellige aktører, tilknyttet ulike fylkesnemnder, fremhever at det kan være behov for å bruke utvidet fylkesnemnd i noen flere saker. Her må det også tas hensyn til at noen fylkesnemnder opplever tilgangen til fagkyndige som en begrensning.

Endringer saksbehandlingsregler 2008 - måloppnåelse

Saksforberedelse

Hovedinntrykket er at omfanget av bruken av saksforberedende møter har økt. Det er imidlertid ikke registrert eksakte tall. Samtidig finner vi at fylkesnemndene rapporterer om betydelig variasjon mellom nemndene og ulike nemndsledere.

Det er samtidig relativ bred enighet om at mulighetsrommet for å utnytte saksforberedende møter ikke er fullt ut utnyttet. Det er ikke mulig å kvantifisere i hvilken grad det brukes mer saksforberedende møter i dag enn tidligere.

Resultatene fra spørreundersøkelsene viser at relativt mange av advokatene mener at saksforberedende møter i stor grad har betydning for ressursbruk og effektivitet. Færre mener at saksforberedende møter har betydning for mer riktige vedtak. Hele 54 % mener at saksforberedende møter har stor betydning for ressursbruken

Etter Oxford Researchs syn tyder resultatene på at det ligger et forbedringspotensial i økt bruk av saksforberedende møter. Dette potensialet synes ikke å være fullt utnyttet. Slik sett synes ikke målet om mer bruk av saksforberedende møter å være fullt ut oppnådd.

Forhandlingsmøtene

I gjennomsnitt for alle nemndene har ikke møtetiden endret seg vesentlig i perioden. Gjennomsnittet var 8,7 timer i 2011 og 9,2 timer i 2014. Gjennomsnittet har altså *økt* noe i perioden 2011-2014.

Samlet sett er det ikke grunnlag for å si at målene med endringene i 2008 om kortere varighet fullt ut er oppnådd når det gjelder varigheten av forhandlingsmøtene. Samtidig er dette gjennomsnittstall og det er ikke mulig å definere hva som er «riktig» varighet.

Gjennomsnittstall sier i seg selv lite om tidsbruken i forhandlingsmøtene er tilpasset de reelle behov i saken.

Det som i alle fall fremstår som en utfordring er den betydelige variasjonen mellom fylkesnemndene.

Mer enhetlig saksbehandling?

Ledelsen og styringen av fylkesnemndene synes å være styrket de senere årene.

Analyser av statistikken tyder på betydelige forskjeller mellom fylkesnemndene, både når det gjelder effektivitet og produktivitet. På flere av indikatorene er forskjellen ikke vesentlig mindre enn tidligere, bl.a. variasjoner i produktivitet og variasjoner i varighet i forhandlingsmøtene. Det er også store individuelle variasjoner i produktivitet.

Aktørene forteller videre at gjennomføringen i forhandlingsmøtene kan være forholdsvis store. Vi har også sett eksempler på forskjeller i praktisk gjennomføring mellom fylkesnemndsledere vi har intervjuet.

Det synes som en mulig forklaring på variasjonen i produktivitet og effektivitet knytter seg til «kultur» og interne forhold i de enkelte nemndene. Vi vet imidlertid ikke sikkert hvorfor det er betydelige variasjoner i produktivitet og effektivitet.

Det er altså betydelig variasjon mellom fylkesnemndene og mellom fylkesnemndsledere.

Aktiv saksstyring

I hvilken grad sikres en aktiv prosessledelse med aktiv saksstyring?

Hovedinntrykket er at fylkesnemndslederne ivaretar prosessledelse og aktiv saksstyring på en god måte. Fylkesnemndsledere rapporterer i all hovedsak om at saksbehandlingsreglene er tydeliggjort med lovendringen fra 2008 og at det ikke er grunnlag for noen lovendringer i selve saksbehandlingsreglene.

Dette er også hovedfunnet hvis vi ser på de fagkyndiges, alminnelig medlemmers og advokaters erfaringer og syn. Samtidig finner vi en god del advokater og fagkyndige som etterlyser mer aktiv prosessledelse fra fylkesnemndsledere.

Vi finner at det er behov for tilgang til mer informasjon før forhandlingsmøtene for fagkyndig og alminnelig medlemmer. Særlig de de fagkyndige mener de kunne fått mer skriftlig materialet på forhånd.

Barnets beste og barns rettssikkerhet

Samlet sett, oppnås målet om at saksbehandlingsreglene i barnevernloven skal ivareta hensynet til barnets beste, og til barnets rettssikkerhet i tilstrekkelig grad?

Det er først viktig å si at fylkesnemnda ivaretar høy grad av prosessuell rettssikkerhet og har en faglig sammensetning som i stor grad sikrer relevant fagkompetanse.

I evalueringen har vi særlig identifisert tre utfordringer når det gjelder barnets beste og barns rettssikkerhet:

- Økende andel saker som bringes inn til domstolene
- Utfordringer med ordningen med barnets talsperson
- Barna opplever fylkesnemnda som en stor påkjenning.

Økende andel saker bringes inn til domstolene – ustabilitet og usikkerhet over tid for barnet

Vi finner at den økende andelen saker som bringes inn til domstolene (se kapitlet om rettslig prøving), sammen med barnas opplevelse av sterke påkjenninger i forbindelse med sakene, er meget uheldig. Den økende andelen av saker som bringes inn domstolene fremstår som svært uheldig sett fra barnas behov for stabilitet.

Vi har kvalitative data, i form av intervjuer med nemndsledere og kommuneadvokater, der det mer enn antydes at mange overprøvinger er unødvendige.

Utfordringer med ordningen med barnets talsperson

Vi finner at ordningen med barnets talsperson trolig er hensiktsmessig, men bør justeres og forbedres på noen punkter.

De identifiserte utfordringene i ordningen med barnets talsperson kan medføre at barnets mulighet for

reelt å bli hørt, blir mindre. Derfor er det viktig å forsøke å finne tiltak som kan forbedre ordningen.

Forenklet behandling

Vi finner at *andelen* saker i forenklet prosedyre har holdt seg relativt stabilt (målt av alle prosedyrer). I 2007 var det 12 % av sakene som ble behandlet forenklet, mens det i 2013 var 13 %.

Noe høyere andel saker i forenklet prosedyre

Hvis vi derimot ser på bare saker med som behandles forenklet og saker med forhandlingsmøte, ser vi at andelen saker i forenklet prosedyre har økt svakt.

Vi ser at det samlet sett har vært en økende andel saker som behandles i forenklet prosedyre, sammenliknet med andel saker som behandles med forhandlingsmøte. Men det har også vært noe *varierende andeler* de enkelte år.

Endringene er så pass små at vi ikke kan utelukke at de skyldes sakssammensetting og tilfældigheter, mer enn systematiske endringer i arbeidsmåte og faglige vurderinger med flere saker i forenklet prosedyre.

Stor variasjon mellom fylkesnemndene

Vi finner at det er betydelige variasjoner mellom fylkesnemndene i andelen saker som behandles i forenklet prosedyre.

Mens 38 prosent av sakene i Agder ble behandlet forenklet, var tilsvarende tall for Telemark 23 prosent. Gjennomsnittet for alle nemndene var 27 prosent. Dette innebærer til dels *meget betydelige* variasjoner. Andel saker i Agder er 41 % over gjennomsnittet på 27 %.

Tallene indikerer at det *kan* være systematiske forskjeller mellom fylkesnemndene og fylkesnemndsledere når det gjelder vurderinger av saker til forenklet prosedyre. De forholdsvis store variasjonen kan tyde på at forklaringen bl.a. er ulikheter i vurderingene av terskel for forenklet behandling.

Betydning for ressursbruk

Det har betydelig betydning om sakene behandles i forenklet prosedyre eller med forhandlingsmøte.

Vi har ikke data som kan gi eksakte beregninger på betydningen av ressursbruk for saker med forenklet behandling.

Vi har tidligere vist hvordan vi har estimert forskjeller i ressursbruk for fylkesnemndene når det gjelder saker som gjennomføres i forenklet behandling og saker med forhandlingsmøte.

Estimeringen viser at 1 sak med forhandlingsmøte tilsvarende:

- 31,1 akuttsaker
- 4,0 klagesaker
- 3,3 saker med forenklet behandling

Tillit

Den overordnede tilliten til nemnda er svært høy blant fagkyndige og alminnelig medlemmer. Det kommer blant annet frem når vi har spurt alminnelig medlemmene og fagkyndige om å ta stilling til følgende påstand: *Jeg har tillit til fylkesnemndas avgjørelser.* Advokatene er noe mer uenige i påstanden. Dette er i tråd med intervjuene, der også advokatene i mindre grad enn fagkyndige og alminnelig medlemmer har tillit til fylkesnemnda og fylkesnemndas avgjørelser.

Den generelle tendensen er at tilliten til de ulike *aktørene* i fylkesnemnda er høy. Særlig er tilliten til nemndsleder høy. Her oppgir over 90 % av alminnelig medlemmer og fagkyndige at de har stor grad av tillit. Lavest er tilliten til advokatene, og særlig privat parts advokat. Jevnt over er advokatene mer kritiske. Særlig lav tillit har advokatene til alminnelig medlemmer.

Foreldres tillit til fylkesnemnda og aktørene varierer. I de tilfellene hvor foreldrene er misfornøyd med vedtaket, påvirker det synet på fylkesnemnda og grad av tillit til de forskjellige aktørene. I de fleste intervjuene resulterer det å være misfornøyd med vedtak i mindre tillit, liten grad av tilfredshet og et ønske om at slike saker tillegges en annen instans.

Hovedinntrykket etter intervjuene med barn som selv har hatt saker i fylkesnemnda, er at saken i fylkesnemnda i stor grad oppleves som en påkjenning. Graden av tillit til aktørene varierer.

11.2.4 Fylkesnemnda og minoriteter

Saker for fylkesnemnda der en eller flere av partene har minoritetsbakgrunn, medfører ofte noe lengre forhandlingsmøter og følgelig økt ressursbruk. Grunnen er at bruken av tolk er tidkrevende i en prosess som er muntlig og umiddelbar. Særlige rettssikkerhetsutfordringer i selve fylkesnemndbehandlingen i

saker der en eller flere av partene har minoritetsbakgrunn handler i stor grad om god tolkekompetanse. God tilgang på høy grad av tolkekompetanse er en generell utfordring som ikke er spesiell for fylkesnemnda. Saker med bruk av tolk, kan imidlertid føre til at forklaringer og vitneførsel blir noe mer oppstykket. Fylkesnemnda er også avhengig av å stole på at det er gitt en korrekt tolkning.

Utfra funnene om barnets talsperson, mener Oxford Research at det er viktig å være bevisst på *særskilte utfordringer* med å høre barn med minoritetsbakgrunn. Vi finner at det er behov for bedre opplæring for barnets talsperson. Dette inkluderer også kompetanse om hvordan høre og samtale med barn med minoritetsbakgrunn. Fylkesnemndledere og fagkyndige burde også relativt jevnlig oppdatere sin kunnskap om særlige minoritetsutfordringer som kan være relevante ved saker for fylkesnemndene.

11.2.5 Fagkyndig

De fagkyndige utgjør en kompetansemessig styrke i fylkesnemndene. Aktører som er intervjuet i forbindelse med evalueringen påpeker viktigheten og nødvendigheten av de fagkyndige.

De fagkyndige utgjør en kompetansemessig styrke i fylkesnemndene. Aktører som er intervjuet i forbindelse med evalueringen påpeker viktigheten og nødvendigheten av de fagkyndige.

Hovedutfordringen er at det i noen fylkesnemnder er noe for få fagkyndige (psykologer) som *i praksis* er tilgjengelig. Fylkesnemndene etterspør i praksis som den store hovedregel psykologer. Med dette menes det ikke at høy kompetanse er lik psykologer. Oxford Research finner likevel at det er et faktum at fylkesnemndene i stor grad etterspør psykologer. Fylkesnemndene mener at sakenes karakter meget ofte krever psykologkompetanse. Fylkesnemndlederne har ikke kommet med innspill til ytterligere kompetansekrav for de fagkyndige. Vi finner med andre ord at kompetansekravene oppleves som relevante og dekkende.

Evalueringen har videre avdekket at noen aktører som er involvert i nemndas arbeid, opplever at det er overforbruk av enkelte fagkyndige (psykologer), og at dette er utfordrende for rettssikkerheten. Vi finner også at noen informanter at enkelte nemndledere har en preferanse i forhold til hvilken fagkyndig de ønsker å ha med i nemnda. Og for det tredje er det i noen

nemnder ytret bekymring om at enkelte fagkyndige har gjort det til et levebrød å ta saker i Fylkesnemnda.

11.2.6 Rettslig prøving

Vi har utredet tre spørsmål som gjelder rettslig overprøving.

- Det første er en statistisk oversikt over andel vedtak (saker) som er blitt brakt inn til domstolene i perioden 2007-2013.
- Vi har for det andre fremstilt hjemmelsgrunnlaget for kravene som er blitt brakt inn til domstolene.
- Vi har for det tredje fremstilt statistikk om utfallene i den rettslige overprøvingen av kravene som er brakt inn til domstolene.

Andelen av saker som bringes inn til domstolene har økt jevnt.

Data for overprøvinger viser at

- Over 60 prosent av vedtakene (sakene) fra fylkesnemndene bringes inn til domstolene (akuttsaker er unntatt; for disse er det fylkesnemnda som er første ankeinstans)
- Andelen av vedtakene som bringes inn til domstolene er stigende
- Bare om lag 40 prosent av vedtakene som bringes inn til domstolene kommer til doms, og denne andelen er synkende.
-

Stor andel av kravene blir stadfestet

Vel 70 prosent av de av nemndenes krav som realitetsbehandles stadfestes av retten. Denne andelen har ligget ganske stabilt de senere årene

Det er betydelige forskjeller mellom nemndene når det gjelder andel av vedtakene som bringes inn til domstolene og andel av kravene som opprettholdes.

Stor variasjon i andelen stadfestelser mellom ulike krav

Vedtak om omsorgsovertagelse eller plassering av barn stadfestet langt oftere av retten enn vedtak om samvær for foreldre eller andre. Nesten 90 prosent av kravene om plassering i fosterhjem stadfestes, mens tilsvarende andel for om samvær har ligget rundt 50

prosent. Når det gjelder omsorgsovertagelse etter barnevernloven § 4-12, stadfestes mer enn 80 % av kravene. Andelen av krav om omsorgsovertagelse etter § 4-12 som stadfestes har variert mellom ca. 80-90 % i perioden 2006-2013.

Andel stadfestelser av samvær med foreldre viser en ganske klar, men ikke særlig sterk, fallende tendens. For de andre bestemmelsene er det ingen klar tidsutvikling.

Dess flere innbrakte vedtak, dess flere stadfestelser

Vi finner en klar tendens til at andelen stadfestelser er positivt korrelert med andelen av vedtakene som bringes inn til domstolene. Dette betyr at rent statistisk er det slik at dess større andel av vedtakene som bringes inn til domstolene, dess høyere er andelen stadfestelser av kravene. Dette mener vi er et viktig funn.

Mulige forklaringer til funnene?

Vi vet ikke hva som ligger bak våre funn. Både de endringene man ser over tid og de forskjeller man ser mellom ulike nemnder kan tilskrives utvikling i eller forskjeller mellom nemndene, de lokale domstolene eller de advokatene som dominerer dette saksfeltet i de ulike områdene.

Men kan ikke nødvendigvis konkludere at en nemnd ikke har gjort godt arbeid fordi domstolen opphever eller omgjør nemndas vedtak. Nemndene har grundige prosesser og har god kompetanse på dette feltet.

Mulige konsekvenser av mange saker som bringes inn til tingrettene

Det man kan si er at både ut fra hensynet til de involverte partene og samfunnet for øvrig, er at det kan være uheldig med så mange prosesser og *lang tid før* saken får sin endelige avklaring. Flere behandlinger gir en lengre periode med usikkerhet og kanskje konfrontasjon og kanskje også flere traumatiske endringer i de involverte barnas livssituasjon. Samvariasjonen vi finner mellom andel av sakene som bringes inn og andel av vedtakene som stadfestes kan tyde på at advokatene i enkelte områder har en u hensiktsmessig lav terskel for å bringe inn nemndenes vedtak til tingretten.

For å kunne antyde saksbehandlingstiden i domstolen, har vi innhentet informasjon om saksbehandlingstid i domstolene for saker etter barnevernloven. Det er utfordrende å få god statistikk, men saksbehandlingstiden er forholdsvis lang i domstolene. Nå er

det selvsagt et selvstendig poeng at kravet til rask saksbehandlingstid har vært meget tungtveiende for opprettelsen av fylkesnemndene.

Domstolsadministrasjonen kan ta ut saksbehandlingstid for sakstypen "overprøving ved tvangsvedtak (kapittel 36 i tvisteloven)", som i hovedsak er barnevernssaker. Det ble i 2014 avgjort 1743 slike saker, med en saksbehandlingstid på 135 dager (4,5 mnd.). I denne statistikken inkluderes også noen saker som ikke er barnevernssaker.

Vi har derfor undersøkt en tingrett for å få faktiske tall bare for *barnevernssaker* som er blitt behandlet i tingretten i 2014. I 2014 behandlet den undersøkte tingrett 55 slike saker, og gjennomsnittlig saksbehandlingstid var 104 dager (3-3,5 mnd.)¹⁰⁸.

11.3 Anbefalinger

11.3.1 Organisering for effektivitet

Evalueringen konkluderer med at opprettelsen av Sentralenheten var hensiktsmessig. Gitt evalueringens funn er det evaluators anbefaling, at denne **enheten styrkes**, og at det samtidig settes større fokus på ressursutnyttelse på tvers og på mer direkte målstyring i den enkelte nemnd. Det bør i det videre fokuseres på hvilken **rolle** enheten skal fylle, noe som også vil bidra til å tydeliggjøre funksjonen og oppgavene som enheten skal løse.

Videre har evalueringen understreket betydningen av en **fleksibel organisasjon**. Evaluators oppfatning er at sakshjelpen kan være et virkemiddel for å skape dette. En forutsetning for dette bør imidlertid være at **sakshjelpen** i større grad blir strukturert på en måte som gjør at den kan brukes mer planmessig. Det vil si at nemndene i større grad kan planlegge med bistand via sakshjelpen, og at dette kan skje over noe tid. For eksempel at en nemnd kan melde inn at de i løpet av de neste fire månedene har behov for bistand til et visst antall saker. En mulig måte å få dette til, er å etablere en mer permanent bemanning av sakshjelpen. I tillegg bør koordineringen og styringen av denne legges til Sentralenheten.

Kombinert med dette, bør man i større grad frigjøre seg fra **nemndsgrensene** enn hva som er tilfelle i dag.

Det å flytte kommuner over til andre nemnder blir benyttet som virkemiddel i dag, med til dels god erfaring. I fremtiden bør man vurdere om dette, som en mulighet til å utnytte ressurser optimalt på tvers av nemndene, i større grad bør benyttes.

Det er per i dag en rekke ulikheter knyttet til hvordan nemndene organiserer og gjennomfører arbeidsprosesser internt. Å implementere og i praksis etterleve **arbeidsprosedyrer** eller **rutinebeskrivelser** som i større grad legger føringer på de konkrete elementene i arbeidsprosessen fremstår som fornuftig. Deler av arbeidsprosessen, slik som forkontroll, beramning, eierskap i administrasjonen og skriving av vedtak, er også faktorer og elementer som faktisk er mulig å gjøre noe med.

Dette krever imidlertid et sterkere internt styringsfokus og oppfølging av praksis. Den interne **ledelsesfunksjonen** i nemndene bør styrkes ytterligere. Her har Sentralenheten allerede lagt ned et godt stykke arbeid, men gitt ulikhetene internt i nemndene som i tillegg til mer åpenbare organisatoriske forhold som oppgaveløsning og –håndtering, går på mer kulturelle faktorer, bør det bevisstgjøres hvilke kvalifikasjoner den interne ledelsesfunksjonen bør besitte.

Videre er det avdekket et forbedringspotensial, både på tvers av nemndene og internt i de enkelte nemndene som går på **samarbeid, kompetanse- og erfaringsdeling**. Ledelsen bør legge til rette for dette i større grad. Det er til dels store variasjoner mellom nemndene, og i den grad årsakene til dette er identifisert, er det åpenbart at nemndene kan og bør lære av hverandre. Vi vil i denne sammenheng fremheve rapporten «Helheten» (2011). Denne identifiserer en rekke forbedringstiltak som nok i stor grad ville bidratt til forbedringer i selve driften i nemndene. Evaluator anbefaler at tiltakene i denne rapporten implementeres i enda større grad, enn hva som er tilfelle i nemndene per i dag.

11.3.2 Fagkyndigrollen

Tydeliggjøre rutiner for utvelgelse og transparens

Oxford Research mener at rutiner for oppnevningen av fagkyndige i sakene bør tydeliggjøres. De er behov for en større åpenhet og transparens rundt hvordan utvelgingen av fagkyndige faktisk skjer. Dette er etter

¹⁰⁸ En undersøkelse fra 1999 viste at det tok 220 dager å behandle tvangssaker i herreds- og byrettene etter daværemnde barnevernstjenesteloven (Oslo, Bergen og

Stavanger). Kilde: Kjønstad, Asbjørn (red) 2002: *Barnevern, fylkesnemnder og rettsikkerhet*, Gyldendal Akademisk. Oslo. Se side 178.

Oxford Researchs vurdering meget viktig siden evalueringen har avdekket

Sikre oppdatert kompetanse

Fylkesnemndlederne er gjennomgående opptatt av at de fagkyndige innehar oppdatert kompetanse. Det stilles i flere intervjuer spørsmål ved om dagens lavere betaling medfører at en del yngre psykologer ikke tar saker.

Evalueringen tyder på at de fleste har tatt etter- og videreutdanning. Oxford Research anbefaler fokus på å sikre oppnevning av fagkyndige med oppdatert kompetanse. Krav om oppdatert kompetanse ligger allerede inne i kompetansekravene for oppnevning av fagkyndige.

Sikre reell tilgang på psykologer

Oxford Research vil på denne bakgrunn anbefale tiltak som sikrer en god tilgang til psykologer¹⁰⁹.

Vi foreslår nedenfor endringer i den økonomiske godtgjørelsen som et virkemiddel. Vi tror imidlertid at også andre virkemidler trengs. Det kan være tiltak som hever den faglige statusen for fagkyndig i fylkesnemnda eller tiltak som.

Økonomiske godtgjørelse

Godtgjørelsen for de fagkyndige medlemmene av fylkesnemnda er på 750 kroner per time. Dette er en sats som ligger under godtgjørelsen i domstolssystemet (950 kroner timen). Dette kan medføre at flere fagkyndige ikke tar oppdrag for fylkesnemnda¹¹⁰

Oxford Research vil anbefale å likestille den økonomiske godtgjørelsen som mottas av fagkyndige i nemnda i dag, med godtgjørelsen fagkyndige mottar i domstolssystemet.

11.3.3 Barnets talsperson

Evaluator konkluderer med at det er behov for en ordning som representerer barnets stemme i fylkesnemnda, og at ordningen med barnets talsperson er en hensiktsmessig måte å fremme barnets stemme.

¹⁰⁹ Det er selvsagt interessant i denne sammenheng å merke seg oppfatningene om «overforbruk» av psykologer, samtidig som fylkesnemndlederne selv etterspør flere psykologer.

¹¹⁰ Intervju fagkyndige og nemndledere

¹¹¹ Se om barns som vitner og pålitelighet bl.a. i Melinder, A. & Magnussen, S. (2003). Barn som vitner: En gjennomgang av nyere forskning. Tidsskrift for Norsk Psykologforening, 40, 204–217.. Gamst, K. T. & Langballe, Å. (2004). Barn som vitner: En empirisk og teoretisk studie av kommunikasjonen mellom avhører og barn i dommeravhør: Utvikling av en avhørsmetodisk tilnærming. Doktoravhandling. Institutt for spesialpedagogikk. Universitetet i Oslo.

Det er imidlertid behov for justeringer i ordningen på enkelte elementer.

Hvem bør være barnets talsperson?

Det første som må diskuteres er om talspersonen bør være en som ikke kjenner barnet, eller om det bør være en person som har en viss tilknytning til barnet fra før. Som en talsperson skriver i avsluttende fri-tekstfelt i spørreundersøkelsen:

Vi bør ikke belaste barn og unge med disse samtalene med ukjente personer. Skal barnets stemme få betydning i nemndsbehandlingen må de som har disse samtaler med barnet kjenne barnet godt. Samtaler om så vanskelige forhold som hvor barnet skal bo, hvor mye samvær barnet ønsker med opprinnelige foreldre og om de må flytte, er et overtramp mot barna.

Imidlertid taler flere argumenter mot at barnets talsperson kjenner barnets godt. Lite, men korrekt informasjon om barnet er helt sentralt for å få pålitelige fortellinger fra barnet. Dersom man kjenner barnet, vet man gjerne altfor mye om barnet¹¹¹.

Oxford Research anbefaler derfor at man fortsetter med en ordning der barnets talsperson ikke kjenner barnet og saken.

Det er nylig iverksatt interessant forsøkskurs ved en fylkesnemnd som sikter på å lære opp fylkesnemndlederne selv i å gjennomføre samtalen med barnet. Det kan også ha en betydelig verdi at fylkesnemndlederne kan prinsippene for samtaler med barn.

Informasjon til barnets talsperson

For det andre er det etter vår vurdering behov for avklaring om mengden av informasjon og dokumentasjon som talspersonen skal få i forkant av samtalen med barnet. Et flertall av talspersonene har behov for noe mer dokumentasjon og informasjon om saken i forkant av samtalen med barnet. Oxford Research mener at dette kan løses ved å øke dialogen mellom talsperson og fylkesnemnda slik at talspersonene kan være med på å påvirke hvor mye informasjon de skal få tilsendt. Her er det en viktig balansegang mellom å gi informasjon og samtidig unngå at talspersonene blir forutinntatt til samtalen med barnet. Samtidig er det vesentlig at den mest sentrale informasjonen er

gitt talspersonen, slik at de er godt nok forberedt på forholdene rundt barnet. Forskningen viser at lite, men korrekt informasjon om barnet er helt sentralt for å få *pålitelige fortellinger* fra barnet¹¹².

Behov for systematisk opplæring og kvalitetssikring

For det tredje må det gjøres forbedringer med skoleing og opplæring av talspersonene. Det er i dag ikke noen felles opplæringsplan for barnets talsperson.

Det synes noe tilfeldig hvordan talspersonene er blitt en del av ordningen. En vesentlig andel er blitt rekruttert gjennom anbefalinger. Det er ikke i seg selv problematisk, men sett i sammenheng med den begrensede opplæringen som talspersonene blir gitt, oppfatter evaluator at talspersonene i liten grad er kvalitetssikret av nemnda. Den mest vesentlige kvalitetssikringen vi kan identifisere er at talspersonene generelt besitter solid formell kompetanse innenfor pedagogikk og helse- og sosialfag.

Flere respondenter¹¹³ uttrykker at variasjonen mellom talspersonene får betydning for hvor mye deres innspill blir vektlagt i forhandlingsmøtet, rådslagningsmøtet og vedtaket. Dette er uheldig for rettssikkerheten for barnet og ivaretagelsen av barnets mening inn i saken. For å unngå den store variasjonen i kvalitet og innhold på talspersonene er det etter vår vurdering behov for et mer systematisk opplegg knyttet til uttrekk og opplæring av talspersonene.

Videre er det behov for et tydeligere opplegg rundt samtalen med barnet. Det vil være forskjeller mellom samtalen avhengig av sakens egenart og barnets alder og funksjonsevne. Men det er likevel flere forhold som bør avklares:

- Lengden på rapporten
- Hvor detaljert rapporten skal være
- Om spørsmålene som talspersonen stiller barnet skal gjengis i rapporten. Oxford Research mener at de bør skrives i rapporten.
- Om talspersonen, i forhandlingsmøte, skal gjengi spørsmålene de har stilt barnet i samtalen.

Et siste element når det gjelder skolering av talspersonene handler om oppfølging og tilbakemelding. Godt over halvparten av talspersonene uttrykker behov for tilbakemeldinger på sitt arbeid, oppfølging og noen å snakke med. Det viktigste er å ha et opplegg

der talspersonen er godt opplyst og forberedt på å takle informasjon om tøffe historier knyttet til vold, rus og misbruk.

Økonomisk godtgjørelse

Evaluator anbefaler videre at den økonomiske godtgjørelsen for talspersonene justeres opp. Dagens godtgjøring på kr. 200,- er for lav, og har vært på samme nivå siden midten av 1990-tallet. For lav økonomisk godtgjøring kan i verste fall medføre at talspersoner slutter i rollen, eller unngår å ta saker for nemnda. Det kan også få betydning for rekrutteringen til ordningen.

11.3.4 Organisering for kvalitet?

Hvordan kan en organisere for å øke kvaliteten?

Vurderingene her må ses i sammenheng med funnene i delen om organisering og effektivitet.

Strukturendringer kan ha betydning for kvaliteten. Det er rimelig å tenkes seg at en sentralisering ville kunne minske forskjellene mellom fylkesnemndene i praktiseringen av saksbehandlingsreglene. På den andre siden vil en sentralisering føre til at nærhetsprinsippet i mindre grad oppnås.

Økt bruk av utvidet fylkesnemnd?

Flere forskjellige aktører tilknyttet ulike fylkesnemnder fremhever at det kan være behov for å bruke utvidet fylkesnemnd i noen flere saker, noe Oxford Research mener er vel verdt å merke seg. Her må det også tas hensyn til at noen fylkesnemnder opplever tilgangen til fagkyndige som en begrensning.

Økt kompetansedeling mellom fylkesnemndslederne?

Vi finner indikasjoner på forholdsvis begrenset kompetansedeling mellom fylkesnemndslederne.

For å styrke likere praktisering av saksbehandlingsreglene og økt kompetanse, mener Oxford Research at det bør stimuleres til mer erfaringslæring mellom fylkesnemndslederne.

¹¹² Se om barns som vitner og pålitelighet bl.a. i Melinder, A. & Magnussen, S. (2003). Barn som vitner: En gjennomgang av nyere forskning. Tidsskrift for Norsk Psykologforening, 40, 204–217. Gamst, K. T. & Langballe, Å. (2004). Barn som vitner: En em-

pirisk og teoretisk studie av kommunikasjonen mellom avhører og barn i dommeravhør: Utvikling av en avhørsmetodisk tilnærming. Doktoravhandling. Institutt for spesialpedagogikk. Universitetet i Oslo.

¹¹³ Dybdeintervjuer med både talspersoner, fagkyndige, alminnelige medlemmer og nemndsledere.

Faste advokater i barnevernssaker? - for å øke rettssikkerheten til både foreldrene og barna

I evalueringen har det fremkommet synspunkter på at kvaliteten og kompetansen hos de private advokatene varierer. Den varierende kvaliteten kan være en utfordring for foreldrenes rettssikkerhet og likebehandling av partene.

Vi finner dessuten en klar tendens til at andelen stadfestelser er positivt korrelert med andelen av vedtakene som bringes inn til domstolene. Dette betyr at rent statistisk er det slik at dess større andel av vedtakene som bringes inn til domstolene, dess høyere er andelen stadfestelser av kravene. Dette mener vi er et viktig funn. Én mulig forklaring på dette kan være advokatene i området har *ulik terskel* for å anke nemndenes vedtak.

Vi mener en artikkel av Bragdø-Ellenes¹¹⁴ grundig drøfter en del av utfordringene og kommer med fornuftige løsninger. Bragdø-Ellenes foreslår at det i større grad enn i dag sikres at det antas kvalifiserte faste advokater. Det bør videre stilles krav til relevant etterutdanning. Bragdø-Ellenes argumenterer for at advokatene i så fall bedre vil kunne ivareta klientens interesse og bidra til sakens opplysning.

Vi anbefaler å vurdere en slik ordning med faste advokater i barnevernssaker.

Vurdere tiltak for å motvirke *insentiver* som kan bidra til at vedtak begjæres unødvendig inn til tingrettene

Vi finner som nevnt at det er slik at dess større andel av vedtakene som bringes inn til domstolene, dess høyere er andelen stadfestelser av kravene. Dette mener vi er et viktig funn. Én mulig forklaring på dette kan være advokatene i området har *ulik terskel* for å anke nemndenes vedtak.

Vi har kvalitative data, i form av intervjuer med nemndledere og kommuneadvokater, der det mer enn antydes at mange overprøvinger er unødvendige.

Tilsynelatende er både advokaten og foreldrene tjent med flere runder med behandling. Advokaten vil kunne få større inntekt per sakskompleks. Foreldrene har tilsynelatende lite økonomisk å tape ved å få saken prøvd en gang til. De har fri rettshjelp. Samtidig som nemndas vedtak selvfølgelig kan innebære et betydelig tap for dem på en svært viktig arena.

For advokatenes del forteller noen informanter også om noen advokater som skal ha en svært uheldig praksis der barnevernssaker skal ha blitt gjort til «en næringsvei». Flere informanter beskriver advokater som ser ut til å ha en slags «forfallsbok» der de kontakter foreldrene ved enhver korsvei for å få saken gjenopptatt og endret, selv om det overhodet ikke har skjedd noe i foreldrenes situasjon som skulle tilsi det. En kommuneadvokat forteller om en særlig gravevende advokatpraksis¹¹⁵: I fylkesnemnda operer man med en stykkpris for advokatenes salær. Når saken så går til Tingretten, betales man for medgått tid. Denne tiden vil justeres ned hvis advokaten tidligere har vært prosessfullmektig i samme sak i fylkesnemnda, rimeligvis. Noen advokatfirmaer skal øke inntektene gjennom en praksis der de, like før saken kommer opp i Tingretten, bytter advokat innen sitt advokatfirma og slik får høyere samlet honorar. Dette er en informantfortelling og sier ikke noe om omfanget av en slik praksis.

På bakgrunn av identifiserte utfordringer vil vi som nevnt anbefale å innføre en ordning med faste barnevernsadvokater, men også å nærmere utrede mulighetene for å begrense adgangen til rettslig overprøving, ved at det innføres en eller annen form for «siling» av vedtak som begjæres overprøvd av domstolene.

Det vil være viktig i en slik utredning å undersøke om det er juridisk mulig med en «siling» av saker og også utrede de mulige konsekvensene for *rettssikkerheten* av en slik mulig begrensning i prøvingsadgangen.

Som tidligere nevnt er rettssikkerhetshensynene svært tungtveiende. I forarbeidene til tvisteloven (bl. annet Ot.prp. nr. 51 2004-2005, pkt. 26.4) er det påpekt at lover som tillater administrative tvangsinngrep, stiller strenge krav til rettssikkerheten. Lovgiver har i tillegg ansett det nødvendig med en ytterligere rettssikkerhetsgaranti ved at domstolskontrollen av tvangsvedtak er undergitt en egen prosessform hvor domstolen har full overprøvesrett. Dette har kommet til uttrykk i tvistelovens kapittel 36. Norge er også internasjonalt forpliktet til at administrative tvangsvedtak kan overprøves av en domstol, jf. EMK art. 5 nr. 4 og SP art. 9 nr. 4. Det vil derfor trolig være i strid med grunnleggende rettssikkerhetsprinsipper og internasjonale forpliktelser dersom det ikke er adgang til rettslig overprøving av fylkesnemndenes vedtak.

¹¹⁴ Bragdø-Ellenes, S. C. (2013). Faste advokater i barnevernssaker? I Ketscher, K., Lilleholt, K., Smith, E. & Syse, A (Red.),. Velferd og rettferd : Festskrift til Asbjørn Kjønstad 70 år, s. 95-107, Gyldendal Juridisk.

¹¹⁵

Spørsmålet er om det kan være juridisk adgang til en viss begrensning via en form for «silingsordning».

11.3.5 Saksbehandlingsfrister og rettssikkerhet

Det er i dag ikke er noen absolutte krav til saksbehandlingstid ved fylkesnemndas behandling av «ordinære tvangssaker». Barnevernloven § 7-14 har en anbefaling om at fylkesnemnda skal avholde forhandlingsmøte i disse sakene «snarest». Hvis mulig skal det avholdes forhandlingsmøte innen fire uker etter at fylkesnemnda mottok saken. Anbefalingene ble i sin tid gitt fordi det er viktig med en rask avklaring av barnets fremtidige omsorgssituasjon. Med «ordinære tvangssaker» mener vi saker om omsorgsovertagelse (§4-12), atferd (§4-24), samvær (4-19) og saker om oppheving av vedtak om omsorgsovertagelse (§4-21) som avgjøres etter et forhandlingsmøte.

Vi vil anbefale en frist på 6 eller 7 uker. En skal-frist må være realistisk utfra de aktiviteter som normalt må gjøres. Avveiningene her er hurtighet versus grundighet. Raskere vedtak gir i utgangspunktet større risiko for feil. Med mulighetene for midlertidig plassering sikres barna mot de mest skadelige situasjonene. Dagens faktiske saksbehandlingstider er likevel flere steder for lange. Det finnes eksempler på svært lange saksbehandlingstider i enkeltstående tilfeller.

Endringsforslagene oppsummert

I tabellen nedenfor har vi satt opp dagens saksbehandlingsfrister og to forslag til endringer, modell 1 og modell 2. Det eneste som skiller modell 1 og 2 er lengden på saksbehandlingsfristene. Ellers innebærer begge endringsforslagene at det innføres skal-regler og absolutte saksbehandlingsfrister. Endringsforslagene innebærer også snever unntaksregel hvor det er praktisk umulig for fylkesnemnda å få saken forsvarlig opplyst innen saksbehandlingsfristen.

Endre saksbehandlingsfristen for saker med forhandlingsmøte: 6-ukers eller 7-ukers frist

Oxford Research vurderer dagens frist til å være for kort og ikke realistisk å etterleve i flertallet av sakene.

Tabell 29: Modeller for saksbehandlingsfristene

Modell	Bør-regler eller skal-regler	Tidsramme	Unntak
Dagens Saksbehandlingsfrister bvl § 7-14, 1.ledd	Skjønnsmessig og anbefalt: «Forhandlingsmøte skal holdes snarest, og hvis mulig innen fire uker etter at fylkesnemnda mottok saken.»	4 uker (anbefalt)	-
Modell 1 Ny bvl § 7-14, 1.ledd	Faste (skal-regel): «Forhandlingsmøte skal holdes innen seks uker etter at fylkesnemnda mottok saken.»	6 uker	Unntak – praktisk umulig
Modell 2 Ny bvl § 7-14, 1.ledd	Faste (skal-regel): «Forhandlingsmøte skal holdes innen syv uker etter at fylkesnemnda mottok saken.»	7 uker	Unntak – praktisk umulig
Dagens Saksbehandlingsfrister bvl § 7-14, 1.ledd	Skjønnsmessig og anbefalt: «Forhandlingsmøte skal holdes snarest, og hvis mulig innen fire uker etter at fylkesnemnda mottok saken.»	4 uker (anbefalt)	-

Kilde: Oxford Research AS

11.3.6 Foreldres forslag til endringer

Nøytralitet

Enkelte av de intervjuede foreldrene ønsker mer nøytralitet. Dette ønskes oppnådd ved at fylkesnemnda opptrår tilsvarende kritisk overfor begge parter, og ikke kun støtter seg til barnevernets innstilling, slik noen av foreldrene har opplevd.

I tillegg nevnte en av informantene at det bør fokuseres på objektivitet og uavhengighet blant de fagkyndige som sitter i fylkesnemnda. Det er for å unngå at de samme personene er inne som både sakkyndig og fagkyndige i forskjellige saker i samme nemnd. Den samme personen opplever for nær tilknytning mellom de uavhengige aktørene.

Fylkesnemnda som meklingsinstans

Et par personer fremhever at fylkesnemnda burde vært innrettet som en *meklingsinstans*, hvor det blir mindre fokus på formaliteter og i stedet mer fokus på dialog og konstruktive løsninger. Dette synspunktet er bl.a. basert i en opplevelse av at de fleste saker likevel bringes inn for tingretten.

Bedre informasjon forut for behandlingen i fylkesnemnda

Noen av foreldrene etterlyser bedre informasjon forut for behandlingen i fylkesnemnda. Det etterlyses bedre og mer tilrettelagt informasjon fra fylkesnemnda om lovverk og saksbehandling i fylkesnemnda.

11.3.7 Barn og ungdom syn på fylkesnemnda

Flere saker burde vært avgjort utenfor fylkesnemnda

Barna som er intervjuet og har hatt saker i fylkesnemnda har opplevd sakene som en stor *påkjennning*. Derfor mener flere av barna at flere saker burde vært avgjort utenfor nemnda, i samarbeid med barnevernet. Ved å unngå at så mange saker avgjøres i fylkesnemnda, vil det føre til en mindre belastning på barnet.

Møterom hvor partene kan snakke sammen

Et endringsforslag er at barn og ungdom som møter i nemnda, burde kunne ha et møterom som er mer

uformell enn salene i fylkesnemnda. Begrunnelsen er at barn og unge trenger et rom for dialog. Salene i fylkesnemnda og formalitetene, kan virke skremmende på barn og unge.

Det ønskes i stedet at slike saker avgjøres rundt et bord i samarbeid med barnevernet. Siden det oppleves som ubehagelig å være til stede i fylkesnemnda, etterlyses det en mulighet for å besøke nemnda i forkant slik at man vet hvor man skal sitte og hvor alle andre sitter.

Kommer barnets mening frem?

Noen av barna problematiserer om barnets talsperson er i stand til å få frem barnets virkelige mening.

Sikre barnet reell uavhengighet og sosialt press

Det nevnes også at dersom man velger å vitne selv, bør man kunne velge om man ønsker å vitne foran foreldre eller avgjøre antallet personer som skal være til stede. Dette er basert i at man ofte må snakke om ting som er veldig ubehagelig for barnet å si høyt.

En av personene nevner også at det burde bli vanskeligere for foreldre å komme i kontakt med barnet i forkant av fylkesnemnda. Det er for å unngå at de forsøker å påvirke barnets mening.

Fremmedgjøring og «juridifisering»? Endre språkbruken slik at barna forstår.

De barna vi har snakket med opplever at det brukes mye fremmedord i fylkesnemnda, samt fra advokatens side. Det gjør det vanskelig å vite hva som blir sagt. Her etterlyses det en endring, slik at også de involverte barna *forstår* hva som foregår.

I den forbindelse vil Oxford Research påpeke arbeidet med «Klart språk» i staten¹¹⁶ og «Klart lovspråk»¹¹⁷. Det har også blitt arbeidet med et eget prosjekt for «Klart språk i dommer»¹¹⁸. I rett på sak 2013 nummer 2 redegjøres det for prosjektet:

“Klart språk i dommer” har som siktemål å bedre kvaliteten på avgjørelsen. Når en domer utformet på en slik måte at folk forstår hvilke premisser en avgjørelse bygger på, er tanken at man lettere kan akseptere og forstå en avgjørelse hvor man ikke får medhold, og

¹¹⁶ <http://www.sprakradet.no/Klarsprak/>

¹¹⁷ <http://www.difi.no/veiledning/klart-sprak-og-brukerretting/klart-lovsprak>

¹¹⁸ <http://www.domstol.no/upload/DA/Internett/da.no/Publikasjoner/Rett%20p%C3%A5%20sak/RPS%202%202013.pdf>

dermed spare domstolene for ankesaker, som igjen fører til besparelse i kostnader for det offentlige¹¹⁹.»

Det er svært viktig at foreldre og barna forstår den informasjon som blir gitt skriftlig og muntlig, før og under behandlingen av sak i fylkesnemnda. Det er også viktig at vedtakene fra fylkesnemnda blir utformet på en måte som gjør at foreldrene kan forstå dem. Forståelse av informasjonen eller i alle fall at informasjonen potensielt er så forståelig som mulig, er en viktig forutsetning for reell kontradiksjon for foreldre og barna. *Kontradiksjon* skal sikre partene innflytelse over resultatet gjennom tilgang til og rett til å svare

på det motparten, eventuelt også prøvingsinstansen tilfører saken. Først og fremst skal kontradiksjon sikre at saken blir godt opplyst og kan avgjøres på et forsvarlig grunnlag (virkemiddel for å klarlegge faktum)¹²⁰.

Det må til slutt nevnes at disse informantene sliter med å skille de ulike rettsinstansene fra hverandre (fylkesnemnda og tingrettene). Vårt inntrykk er at informantene i lys av det de opplever som manglende informasjon, eller at det brukes mange fremmedord, ikke er sikre på forskjellen mellom fylkesnemnd og tingrett

¹¹⁹ Rett på Sak (2013 nummer 2, side 14.

¹²⁰ NOU 2001: 32. Rett på sak. En god innledende oversikt av grunnleggende rettssikkerhetskrav gir også Bragdø-Ellenes (2014): Overprøving av forvaltningsvedtak i Norge, Sverige og Frankrike.

Vedlegg

11.4 Informanthistorier foreldre

11.4.1 Informant 1

Hennes inntrykk fra fylkesnemnd er at personene som skulle fatte vedtak, ikke hadde lest saken grundig nok og derfor fulgte barnevernets og den andre parts innstilling. Vedkommende oppgir å ha større grad av tillit til tingretten, enn til fylkesnemnda. Det begrunnes med at aktørene i tingretten, oppleves å ha mer kompetanse og innsikt i saken som behandles.

Personen fremhever at det var gitt tilstrekkelig tid til å fremføre meninger og synspunkter. Informanten har en opplevelse av at meninger og synspunkter blir lite vektlagt, til fordel for barnevernets innstilling.

Det fremheves også en skepsis til barnets talspersonsgjengivelse av barnets mening. Her nevnes det at barn gjerne ikke tør si egen mening og at det dermed er vanskelig for talspersonen å skulle finne ut av hva barnet mener og gjengi dette i fylkesnemnda.

Vedkommende opplever liten kompetanse hos alminnelig medlem i fylkesnemnda og at disse personene ikke har tilstrekkelig grunnlag for å fatte slike beslutninger. I denne beskrivelsen kommer det tydelig frem en manglende tillit til fylkesnemnd og tingretten for behandling av slike saker.

11.4.2 Informant 2

Den helhetlige opplevelse av fylkesnemnda er positiv. Momenter som tilstrekkelig tid til å fortelle om eget syn og vektlegging av dette, fremheves som avgjørende for den positive opplevelsen. Informanten fremhever god kompetanse blant de aktørene som fattet vedtak i fylkesnemnda. Opplevde de involverte som kvalifiserte personer og hadde dermed også tillit til de involverte. Vedkommende oppnådde ønsket vedtak i fylkesnemnda.

Det foreligger derimot et mer negativt inntrykk av tingretten. Her fremheves det at meninger ikke i like stor grad ble vektlagt. Vedtaket fra fylkesnemnda ble ikke omgjort i tingretten.

11.4.3 Informant 3

Vedkommende er stort sett fornøyd med prosessen i fylkesnemnda. Her opplevde han både tilstrekkelig informasjon i forkant, samt god tid til forberedelse før saken skulle opp. I tillegg opplevde vedkommende tilstrekkelig tid til å legge frem meninger og eget syn på saken, samt både høflighet og respekt fra aktørene i nemnda.

Derimot var far veldig misfornøyd med vedtaket, hvor han følte at hans mening og syn ikke på noen måte ble vektlagt. Hans erfaring er derfor at det kun er barnevernets innstilling som vektlegges og føler seg dermed som den svake part i saken.

I denne saken ble fylkesnemndas vedtak brakt inn til tingretten. Ved spørsmål om sammenligning av disse to instansene, opplevde vedkommende at tingretten hadde stor lokal tilhørighet som medførte enda mindre vektlegging av hans synspunkter. Informanten etterlyser også *en instans som opptrer mer nøytralt*, hvor begge parter er representert likt.

11.4.4 Informant 4

Den erfaringen vedkommende har med fylkesnemnda fremheves som veldig ubehagelig. Aktørene fremstod ifølge informanten som uprofesjonelle og lite medmenneskelige. Etter å ha vært i fylkesnemnda satt både hun og advokaten igjen med en følelse av at deres mening på ingen måte var blitt vektlagt. Det fremheves en mangel på respekt fra medlemmene. Vedkommende har ingen positiv opplevelse av selve prosessen, hvor dommeren satt og småsov, offentlig parts advokat satt med sin Iphone og folk lo av hva som ble sagt. Informanten opplevde ingen forståelse knyttet til verken behov eller sine rettigheter. Det var også ifølge informanten mangel på høflighet og respekt, samtidig som vedkommende følte hun fikk for lite tid til å uttrykke hennes mening.

Det oppleves at hennes meninger som part i liten grad vektlegges, til fordel for den annen parts syn. Etter som hennes meninger ble lite vektlagt, og at tilsynsvakts skussmål ikke ble inkludert, hadde vedkommende et inntrykk av at avgjørelsen ble basert på et uriktig faktagrunnlag. På bakgrunn av dette har ved-

kommende liten tillit til de ulike aktørene og en oppfattelse av svak kompetanse hos personene i fylkesnemnda.

Vedkommende er i liten grad tilfreds med både prosess og vedtaket i fylkesnemnda og ønsker at slike saker i stedet behandles i det ordinære rettssystemet. Det vil ifølge henne føre til en mer rettferdig behandling av barnevernssaker.

11.4.5 Informant 5

Informanten er misfornøyd med selve prosessen i nemnda. Dette var fordi hun opplevde at aktørene kun leste papirene fra barnevernet og fattet vedtak basert på dette. Det fremheves derfor manglende nøytralitet. Av den grunn har vedkommende liten tillit til at fylkesnemnda skal fatte vedtak i slike saker. Av hva hun har hørt så er det stort sett barnevernet som vinner saker i fylkesnemnda og det oppleves som for tett kobling mellom barnevern og fylkesnemnd.

Informanten opplever også at kompetanse blant de som fatter vedtakene er for lav. Dette begrunnes det med faktum at de i liten grad undersøker fakta og i mye større grad burde sette seg inn sakens kjerne og ikke kun følge barnevernets innstilling.

Totalt sett oppgir informanten manglende ivaretagelse i fylkesnemnda. Her nevnes et konkret ønske om å bli stilt flere spørsmål som tillater utdyping av egen situasjon. Informanten mener at fylkesnemnd stadig viser til «barnets beste», men at de ikke konkret vektlegger hva det egentlig betyr. Hva som er barnets konkrete mening avhenger av hvordan spørsmålene stilles, hvor det oppleves at barnevern påvirker hva barnet mener. I tillegg tilbringer barnets talsperson for lite tid med barnet til å skulle gjengi meninger og ønsker.

11.4.6 Informant 6

Denne personen har en negativ opplevelse av å være part i sak i fylkesnemnda. Dette hang i stor grad sammen med hvordan informanten opplevd behandlingen fra barnevernet og offentlig parts advokat. Negative momenter som fremheves er et for stor vekt tillagt barnevernets innstilling i saken, opplevelse av at meninger blir vrent på, og at fylkesnemnda bygger vedtaket på et uriktig faktagrunnlag. Av den grunn oppgir vedkommende ikke å ha tillit til fylkesnemnda som instans.

Av positive momenter trekkes det frem at det var tilstrekkelig tid under selve møtet for vedkommende å uttrykke meninger. Derimot er hun usikker på om disse meningene i det hele tatt blir vektlagt. Det etterlyses også mer informasjon forut selve prosessen, som forteller om videre saksgang og rettigheter. Det ville gjort det lettere å forberede seg i forkant av saken, og dermed også presentere egne meninger bedre.

11.4.7 Informant 7

Vedkommende har en dårlig erfaring med å være i fylkesnemnda. I tillegg problematiserer personen, sammenheng mellom de ulike aktørene i fylkesnemnda. Det føler hun påvirker deres objektivitet og nøytralitet i sakene de behandler.

Vedkommende fremhever for stor lokal tilhørighet i en fylkesnemnd, som igjen påvirker vedtakene som fattes. Informanten har lite tillit til barnets talsperson.

Informantens erfaring er at hennes meninger i liten grad vektlegges. Det samme gjelder for hennes vitner. Hun føler i stedet at det legges for stor vekt på barnevernets innstilling. Ettersom hun føler at barnevernet har for tett kobling med fylkesnemnda, er hun mer tilfreds med tingretten. Det påpekes fra informantens side at det gjelder til tross for at vedtak har gått imot hennes ønsker, også for denne instansen. Likevel føler hun at det er mer objektivitet og større fokus på bevisførsel og lover. Vedkommende har generelt lite tillit til fylkesnemnda og de ulike aktørene.

Ettersom personen oppgir å ha lite tillit til fylkesnemnda, ønskes det at barnevernssaker behandles i en egen familiedomstol. I følge vedkommende vil det føre til bedre beslutninger, mer spesialiserte aktører, samt større grad av objektivitet.

11.4.8 Informant 8

Ettersom informanten selv ikke deltok i fylkesnemnda, påvirker det også muligheten for å kunne uttale seg om opplevelse og tilfredshet. Informanten kan kun uttale seg om opplevelse av vedtak og oppfølging fra fylkesnemnda. Begge disse momentene fremheves som svært negative.

11.4.9 Informant 9

Denne personens inntrykk av fylkesnemnda er at hun selv ikke opplever at hennes meninger blir hørt. I tillegg fremheves det at hennes vitner ikke ble behandlet med respekt. På bakgrunn av disse momentene satt informant igjen med en opplevelse av at fylkesnemndas medlemmer virket forutinntatt. Vedkommende etterlyser informasjon i forkant for bedre å kunne forberede seg før saken. Dette gjelder særlig informasjon om hva fylkesnemnda er og hvordan prosessen vil foregå. Vedkommende er lite tilfredshet med ivaretagelse i fylkesnemnda. Her fremheves følelsen av å bli sett ned på og avvisende kroppsspråk fra de involverte aktørene. I tillegg ble hun stilt en rekke spørsmål som hun opplevde som vanskelige, noe som hun mente fikk henne til å fremstå som dum. Det gjorde at hun ikke turte spør om hva de egentlig mente. Her etterlyser vedkommende en endring av rammene for prosessen.

Opplevelsen av prosessen i nemnda, styrker opp om manglende tillit til de aktørene som er involvert. Det nevnes også et konkret ønske om bedre og mer tilrettelagt informasjon fra fylkesnemnda om både prosess og lovverk. I tillegg ønskes det at barnets talsperson tilbringer mer tid sammen med barnet, for dermed bedre å kunne gjengi dets mening.

11.4.10 Informant 10

Vedkommende har en negativ opplevelse fra fylkesnemnda, hvor hun opplevde at verken hun eller egne vitner ble hørt. Hun føler ikke at vedtaket fattes ut fra barnets beste, men i stedet ut fra barnevernets innstilling. Av den opplevdes fylkesnemnda som en forlengelse av barnevernet. I tillegg stiller hun spørsmål ved om aktørene har tilstrekkelig kompetanse til å fatte slike vedtak. Særlig fremheves mengde tid barnets talsperson tilbringer med barn som påvirker mulighet for å tale på barnets vegne. Dette gjør at vedkommende ikke har særlig tillit til de enkelte aktørene eller fylkesnemnda som helhet.

Det fremheves et mer positivt inntrykk av tingretten. Dette er på tross av at resultatet på vedtakene var like fylkesnemnda. Likevel opplever vedkommende tingretten som mindre nedlatende enn fylkesnemnda.

11.4.11 Informant 11

Det generelle inntrykket av fylkesnemnda er negativt, hvor det fremheves at fylkesnemnda opplevdes som en

forlengelse av barnevernet. Det opplevdes ikke at barnevernet blir stilt tilsvarende kritiske spørsmål og dermed opplevdes prosessen som en formalitet.

Informanten føler at meninger ikke blir ivare tatt, og at aktørene har en forutinntatt negativ holdning. Her fremheves stor grad av enveiskommunikasjon, hvor vedkommende sine meninger ikke opplevdes vektlagt. Det nevnes at det ikke ble stilt noen kritiske spørsmål som var til informants fordel. Det etterlyses derfor større grad av dialog i fylkesnemnda.

Det foreslås en endring av organisering til fylkesnemnda, hvor den i stedet innrettes som en meklingsinstans. Samtidig bør fylkesnemnda være mer kritiske til begge parter.

11.4.12 Informant 12

Her er det ingen opplevd tilfredshet eller tillit, verken til aktører eller fylkesnemnda som helhet. Det fremheves at vedkommende sine meninger ikke vektlegges i avgjørelsen. På tross av dette oppgir vedkommende å ha blitt møtt med både høflighet og respekt, men at spørsmålene stilles på en slik måte at man føler at avgjørelsen allerede er tatt.

11.5 Informanthistorier barn og ungdom

11.5.1 Informant 1

For vedkommende fremheves det at å ha saker i fylkesnemnda i stor grad opplevdes som en stressfaktor.

På spørsmål om kompetansen til aktørene i fylkesnemnda oppgir vedkommende at hun føler det avhenger av sakens art. I mange tilfeller tror vedkommende at det nødvendig å kjenne saken godt for å kunne fatte vedtak.

Personen føler at hennes meninger kommer frem gjennom talspersonen, og at disse meningene også vektlegges i forbindelse med vedtaket. Etersom hun ikke selv har vært til stede i nemnda, er vurderingen gjort ut fra hennes ønske og sakens utfall.

Et viktig moment som blir trukket frem er et ønske om at flere saker avgjøres utenfor fylkesnemnda. Dette er på bakgrunn av den påkjenning hun selv opplever at fylkesnemnda er. Særlig i saker omhandlende samvær, mener informanten at det ville vært mer hensiktsmessig å komme til enighet utenfor rettssystemet.

11.5.2 Informant 2

Vedkommende har liten forståelse for hva som konkret foregår i fylkesnemnda.

Det gjør det vanskelig å skulle vurdere både kompetanse og tillit til de involverte. All kontakten med fylkesnemnda har gått via advokat. Vedkommende er tilfreds med advokatens rådgivning og hjelp i saken, men opplever likevel advokaten som opptatt og vanskelig å komme i kontakt med utenom selve rettssaken.

Av momenter som fremheves som positive, er blant annet følelsen av å ha fått tilstrekkelig med tid til å uttrykke egne meninger. Derimot har han opplevd at aktørene ikke har trodd på forklaringene og stilt en rekke vanskelige spørsmål. Dette oppleves som utfordrende. Det oppleves også som en påkjenning å måtte være i fylkesnemnda, hvor man blir satt til å forklare seg mot egen familie. Informanten er positiv til at slike saker skal behandles i en egen familiedomstol fremfor dagens ordning. Dette påvirkes i stor grad av at vedkommende har liten tillit til fylkesnemnda.

11.5.3 Informant 3

Informantens erfaring er at det å være part i sak i fylkesnemnda, i stor grad er en psykisk påkjenning. Spesielt når man er gjennom mange slike saker. Det trekkes frem at det er skummelt å være til stede og at det benyttes mye fremmedord. Det gjør det vanskelig å forstå hva som sies. I tillegg oppleves det som unødvendig ved bruk av et slikt rettssystem for å avgjøre barnevernssaker. Det ønskes i stedet at slike saker avgjøres rundt et bord i samarbeid med barnevernet. Siden det oppleves som ubehagelig å være til stede i fylkesnemnda, etterlyses det en mulighet for å besøke nemnda i forkant slik at man vet hvor man skal sitte og hvor alle andre sitter.

Denne personen kom med en rekke konstruktive tilbakemeldinger til hvordan fylkesnemnda burde organiseres i fremtiden. Personlig ønsker informanten at hele systemet endres, slik at ikke alle barnevernssaker avgjøres i fylkesnemnda. Det henger sammen med at noen barn er gjennom en rekke slike saker hele oppveksten. Det å være i fylkesnemnda oppleves som en psykisk påkjenning. Spesielt knyttet til å stå foran foreldrene å forklare hvorfor de ikke ønsker å bo hos dem. Her foreslås det at slike saker i stedet avgjøres i samarbeid med barnevernet.

Et annet moment som ble trukket frem omhandlet *barnets vitneutsagn*. Her burde barnet kunne velge hvem de skal vitne til. Denne personen nevnte at det til tider var mange mennesker til stede og at det var en stor påkjenning å nevne ubehagelige opplevelser og lignende foran alle. Det verste for vedkommende var at foreldre var til stede. Det kan påvirke hva man sier, ettersom det kan føre til at man ikke tør sier hva man mener. Dersom man ønsker at foreldrene ikke skal være til stede, ønsker informanten at barnet burde kunne velge dette. I tillegg til å velge hvor mange man ønsker å vitne foran. Disse momentet var vedkommende veldig opptatt av å få frem. I forhold til foreldrene nevnes det også at det er behov for en bedre ordning i forkant av fylkesnemnda slik at foreldre ikke like lett kan kontakte og påvirke barnet.

Oppsummert sett mener vedkommende at fylkesnemnda burde organiseres slik at det fører til minst mulig psykisk påkjenning for barnet. Spesielt de som allerede går til barne- og ungdomspsykolog. Her ønskes det en bedre tilrettelegging.

11.5.4 Informant 4

Vedkommende oppgir ikke å bli hørt i like stor grad som ønsket.

Informanten har relativt liten tillit til aktørene i fylkesnemnda. I tillegg har vedkommende generelt liten tilfredshet ved nemnda, som begrunnes med at personene ikke kjente henne tilstrekkelig for å skulle fatte en god avgjørelse. I forhold til informasjon, oppgir vedkommende å være godt informert i forkant av prosessen. Det fremheves også som positivt at advokaten tok seg tid til å sette seg ned med henne og fortelle om prosessen i nemnda.

På spørsmål om ønsket instans for behandling av slike saker, oppga vedkommende en egen familiedomstol. Dette begrunnes i ønske om rask behandling med en spesialistkompetanse som ivaretar alle partene.

11.5.5 Informant 5

Vedkommende hadde ingen erfaring fra tidligere saker, og visste derfor ikke på forhånd hva fylkesnemnda var. Derimot hadde hun vært i tingretten før. Informanten følte at hele hennes oppvekst ble brakt frem, hvor det var et fokus på hvor lenge de hadde prøvd å flytte henne. Vedkommende oppgir fylkesnemnda som «skummel». Her ønsker hun i stedet et møterom hvor partene kan snakke sammen. Det

fremheves også et ønske om å snakke først, ettersom hun ikke husket halvparten av det de andre hadde sagt. Det ble også opplevd som en stressfaktor at dersom barnevernet vant saken, måtte hun flytte til på dagen.

Informanten opplevde ikke å bli behandlet med respekt og fikk beskjeder som «ti nå». Dette virket negativt på vedkommende, som etterlyser større grad av dialog. I forhold til vektlegging av meninger og innspill, trekker personen frem at å være i nemnda føles som en konstant kamp med alle. Det er selv om hun ønsker hjelp og de vil hjelpe henne.

Personen oppgir manglende tillit til fylkesnemnda og aktørene. Hun begrunner vedtaket med at moren hadde en «god» advokat.

På spørsmål om forbedringspotensial i fylkesnemnda, ble det nevnt at nemnda i større grad må ta hensyn til at det er barn og unge til stede. For dem oppleves det, ifølge henne, som veldig skummelt. Det burde være større grad av dialog og ikke bare et fokus på formaliteter. I tillegg ønskes det en mulighet for å snakke på alene med de som avgjør saken, uten at foreldre er til stede. Det begrunnes med at det er noen emner man ikke ønsker å snakke om foran mange mennesker. Det etterlyses også en mulighet for å bli skjermet for det som leses opp «en selv», eller at man gis mulighet til å kommentere det.

På spørsmålet om informasjon, oppgir vedkommende å være mindre tilfreds med det som ble gitt. Plutselig fikk hun besøk av en advokat som fortalte henne om fylkesnemnd og videre saksgang, samt hvordan hun skulle oppføre seg. I tillegg opplevde hun at det var lite informasjon underveis.

11.5.6 Informant 6

Her nevnes det at hun ikke fikk vite hvorfor barnevernet ønsket vedtaket, samt at hun ikke fikk informasjon fra talspersonen om selve grunnlaget for saken. Derfor følte hun ikke å få sagt det hun burde.

I ettertid angret hun på ikke å ha vært til stede i nemnda selv. Det føler hun ville gjort det lettere å få frem egentlige mening. Vedkommende mener at dersom man skal bruke talsperson bør det være en man kjenner, ettersom det gjør det lettere å være ærlig, og gjør at man unngår misforståelser.

Vedkommende har ingen tillit til fylkesnemnda og oppgir å ha fått veldig lite informasjon i forkant av saken.

I forhold til veien videre for fylkesnemnda så etterlyses det et endret fokus fra «foreldrene mot barnevernet» til et fokus samarbeid hvor foreldrene kan få hjelp. Det nevnes også at det muligens vil være mer hensiktsmessig med en familiedomstol, uten at personen oppgir noen særlig begrunnelse.

11.5.7 Informant 7

Personen har en klart negativ erfaring med talsperson. Hun følte at hun ikke fikk sagt sitt, og fremhever det som negativt at talspersonen valgte å møte henne i en butikk. Det påvirket hennes mulighet til å tale fritt. Det nevnes også at hun følte at talspersonen ikke brydde seg om henne og «så på klokka mens de snakket sammen». Hvis ikke hun snakket, så sa talspersonen ingenting. Hele samtalen varte mellom 10 til 20 minutter.

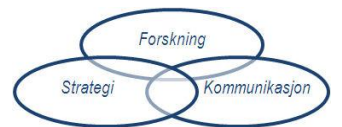
Vedkommende er enig i at hennes meninger ble vektlagt.

Vedkommende ønsker i stedet at slike saker skal behandles i en egen familiedomstol. Det største problemet med nemnda, fra hennes side, var å ikke bli tatt hensyn til i ønske om å unngå å vitne foran menn. I tillegg nevnes svak oppfølging av vedtak, lite kontakt med nemnda som verken svarer på telefon eller gir innsyn.

11.5.8 Informant 8

Vedkommende har en totalt sett negativ erfaring med fylkesnemnda som helhet og de aktørene som er involvert. Ifølge han selv var disse kun «ute etter å høre det de ønsket å høre». Denne personen er misfornøyd med behandlingen i fylkesnemnda, og oppgir at de ikke tok hensyn til hans meninger og innspill. Det begrunnes med at det kun stod få linjer om han i vedtaket.

Personen ønsker mer fokus på dialog i behandlingen av slike saker, slik at man slipper å fortelle om ubehagelige opplevelser foran mange tilhørere. I tillegg etterlyser han bedre oppfølging fra barnevernet. Han ønsker også at saksbehandler, advokat og andre involverte snakker mer sammen og at papirer er i orden god tid før saken skal behandles.



Oxford Research AS, Østre Strandgate 1, 4610 Kristiansand, Norge, Tlf. 40 00 57 93, www.oxford.no

