

Indenrigs- og Socialministeriet
Koncernøkonomi
J.nr. 2009-5761
jos

28. august 2009

**Notat til Retsudvalget
om statsforvaltningernes opgavevaretagelse
på det familieretlige område**

1. Indledning

Notatet beskriver i det følgende udviklingen i statsforvaltningernes sagsmængde og økonomi på det familieretlige område. Baggrunden for notatet er mødet i Folketingets retsudvalg d. 3. juni 2009 om administrationen af forældreansvarsloven.

Familieretten udgør det største faglige område i statsforvaltningerne og omfatter en bred vifte af opgaver, såsom sager om skilsmisse, separation, forældremyndighed, samvær, bopæl, bidragsbetaling og faderskab. Samlet set vedrører 62 pct. af statsforvaltningernes faglige aktiviteter det familieretlige område, og 46 pct. af det direkte tidsforbrug til faglige opgaver anvendes inden for familieretten.

Herudover varetager statsforvaltningerne en lang række af opgaver vedrørende adoption, værgemål og navnelovgivning, udstedelse af EU-opholdsbeviser til EU-borgere, jordbrugskommissioner, psykiatriske patientklagenævn, sociale nævn, beskæftigelsesankenævn samt tilsynet med kommuner og regioner.

De faglige opgavers andel af statsforvaltningernes aktiviteter og anvendte arbejdstid fremgår af den følgende tabel 1.

Tabel 1: De faglige sagsområders relative vægt (pct.)

	Andel af sager	Andel af tidsforbrug
Familieretten samlet	62	46
Nævnsområdet (de sociale nævn og beskæftigelsesankenævnet)	12	25
Adoptionssager	2	7
Det kommunale tilsyn+byggesager+andre lov- og sagsområder	1	6
Sager vedr. landbrugsloven (jordbrugskommissioner)	3	6
Sager vedr. udlændinge og indfødsret	12	4
Værgemål, båndlagte midler og navnesager	7	5
Patientklagenævn	1	1
I alt	100	100

2. Omlægninger i opgavevaretagelsen på det familieretlige område

Der er siden 2007 sket en række omlægninger i opgavevaretagelsen på det familieretlige område.

For det første er myndigstrukturen på familieretsområdet blevet ændret, idet familieretsområdet indtil 2007 blev administreret af statsamterne. I forbindelse med kommunalreformen blev de 15 statsamter nedlagt og erstattet af 5 nye

regionale statsforvaltninger, som overtog statsamternes opgaver, herunder familieretsområdet suppleret med nogle nye opgaver fra amtskommunerne, bl.a. på adoptionsområdet og sekretariatsbetjening af jordbrugskommissioner. Statsforvaltningerne er organiseret med 5 hovedkontorer og et antal afdelingskontorer, i alt 5, hvor hensynet til borgerbetjeningen gør det hensigtsmæssigt, bl.a. på det familieretslige område.

For det andet har gennemførelsen af familieretsreformen "*En indgang til familieretten*" pr. 1. januar 2007 og *forældreansvarsloven* pr. 1. oktober 2007 betydet, at mængde og indhold af statsforvaltningernes opgaver på det familieretlige område er ændret sammenlignet med tidligere.

"*En indgang til familieretten*" betød, at alle sager om separation, skilsmisse og forældremyndighed fremover skulle begynde i statsforvaltningerne og kun skulle behandles ved domstolene, hvis statsforvaltningerne ikke kunne opnå enighed mellem parterne. Tidligere kunne parterne indbringe sagen direkte for domstolene, hvis de var uenige, eller for statsamterne, hvis de var enige herom og enige om sagens løsning.

Formålet var, at statsforvaltningerne i videst muligt omfang skulle forsøge at opnå enighed mellem parterne. Gennem rådgivning og mægling fra sagsbehandlerne og de børnesagkyndige i statsforvaltningerne kunne parterne få en samlet løsning på de problemer, der kan opstå i familien ved en samlivsophævelse eller ved uenighed om forældremyndighed og samvær med børn. Kun hvis parterne ikke kunne blive enige med bistand fra statsforvaltningen, skulle sagen sendes videre til domstolene.

Kravene til statsforvaltningernes forligsbestræbelser blev yderligere skærpet med *forældreansvarsloven*, som trådte i kraft 1. oktober 2007. Loven indebærer et øget fokus på barnets perspektiv, idet børn i større omfang skal høres og inddrages i sager om forældremyndighed og samvær. Desuden blev der indført nye principper om fælles forældremyndighed, bopæl og transport, hvilket bl.a. betød, at visse gamle sager kunne genoptages.

Den øgede fokus på rådgivning, samtaler med børn og mægling, som familieretsreformen og *forældreansvarsloven* tilstræbte, har primært skulle bidrage til, at parterne i en familieretssag finder løsning på deres familieretstvist, uden at domstolene inddrages.

3. Udviklingen i sagsmængde på det familieretlige område

Statsforvaltningerne har generelt haft en større aktivitet inden for det familieretlige område end forventet i forbindelse med familieretsreformen og *forældreansvarsloven*. Samtidig er de fleste sager blevet løst i statsforvaltningerne, så færre sager end forventet er gået videre til domstolene. Udover reformerne er aktiviteten også påvirket af den almindelige samfundsudvikling, f. eks. konjunkturudvikling og familieliv.

Ved familieretsreformen blev det forudsat, at statsforvaltningerne ville få tilført 3000 sager årligt om skilsmisse og separation fra domstolene, da alle sager skal starte i statsforvaltningen. Fra 2006 til 2008 er mængden af sager om skilsmisse og separation imidlertid vokset med 4.410 sager, jf. tabel 2.

Tabel 2: Udviklingen i sagsmængden vedr. skilsmisse og separation

	2006	2007	2008	1. kv. 2009
Antal sager	27.541	29.902	31.951	8.517
- heraf afsluttet i ST	27.541	28.632	30.417	8.082
- heraf indbragt for domstolene	0	1.270	1.534	435
- pct. indbragt for domstolene		4,2	4,8	5,1

Langt hovedparten af sagerne om skilsmisse og separation afsluttes i statsforvaltningerne, idet det kun er en meget begrænset andel, som oversendes til domstolene, jf. tabel 2. Knap 4000 sager bliver årligt trukket tilbage.

Et lignende billede tegner sig for sager om forældremyndighed og bopæl. Det blev således forudsat, at statsforvaltningerne maksimalt ville få 4.800 sager årligt om forældremyndighed. Heraf ville 3.000 sager blive tilført fra domstolene som følge af familieretsreformen, mens 1.800 sager ville blive tilført i en overgangsperiode som følge af, at forældre efter de nye regler i forældreansvarsloven kunne få genoptaget en sag om fælles forældremyndighed.

Antallet af sager om forældremyndighed har imidlertid langt oversteget det forudsatte niveau på maksimalt 4.800 årligt, jf. tabel 3. Der har relativt konstant været ca. 3.000 sager i kvartalet svarende til 12.112 afsluttede sager i 2008. Heraf oversendes ca. 30 pct. til domstolene.

Tabel 3. Udviklingen i antallet af uenighedssager om forældremyndighed og bopæl

	4. kv. 2007	1. kv. 2008	2. kv. 2008	3. kv. 2008	4. kv. 2008	1. kv. 2009
Antal sager	2.597	2.840	3.210	2.910	3.152	2.844
- heraf indbragt for domstolene	828	871	1.043	858	906	805
- pct. indbragt for domstolene	32	31	32	29	29	28

Der har ligeledes været en stigning i antallet af afgørelser om barnets bopæl, som statsforvaltningerne træffer i medfør af forældreansvarsloven. Der har ligeledes siden oktober 2007 været et større antal afgørelser af sager om barnets bopæl end forventet. Antallet udgør nu ca. 1000 i kvartalet, jf. tabel 4. Heraf videresendes ca. 30 pct. til domstolene.

Tabel 4. Antal afsluttede sager, som alene vedrører bopæl

	4. kv. 2007	1. kv. 2008	2. kv. 2008	3. kv. 2008	4. kv. 2008	1. kv. 2009
Antal sager	316	621	953	901	1051	1063
- heraf indbragt for domstolene	109	173	307	270	288	271
- pct. indbragt for domstolene	34	28	32	30	27	26

Der er i 2008 afholdt 2.945 samtaler med børn. Niveaulet har været stigende over de seneste kvartaler, jf. tabel 5. Med forældreansvarsloven er der sat øget fokus på barnets perspektiv, idet børnene i højere grad skal inddrages i sagsbehandlingen i statsforvaltningen. Det er forventet i forældreansvarsloven, at antallet af samtaler med børn ville stige med ca. 2.000 årligt.

Tabel 5. Samtaler med børn

	4. kv. 2007	1. kv. 2008	2. kv. 2008	3. kv. 2008	4. kv. 2008	1. kv. 2009
Antal sager	551	501	695	785	964	727

Der har ligeledes været en stigning i antallet af samværssager, jf. tabel 6 over antallet af afsluttede sager, der alene vedrører samvær. Samlet set har statsforvaltningerne behandlet 13.173 sager om samvær i 2008. Til sammenligning afsluttede statsforvaltningerne i 2006 9.844 sager om samvær.

Tabel 6. Antal afsluttede sager, som vedrører samvær

	4. kv. 2007	1. kv. 2008	2. kv. 2008	3. kv. 2008	4. kv. 2008	1. kv. 2009
Antal sager	2.844	2.845	3.279	3.276	3.773	3.564

Statsforvaltningerne varetager også andre opgaver på det familieretlige område, bl.a. i relation til børneloven (faderskabssager) og lov om børns forsørgelse (bidragssager). Antallet af faderskabssager har været forholdsvis konstant, mens der omvendt har været en stigning i antallet af bidragssager, jf. tabel 7. Baseret på tallene fra 1. kvartal 2009 forventes antallet af bidragssager at stige yderligere i 2009.

Tabel 7: Udviklingen i sagsmængden vedr. faderskab og børns forsørgelse

	2006	2007	2008	1. kv. 2009
Børnelov (faderskab)	6.627	7.287	6.989	1.785
Børns forsørgelse	28.266	30.905	34.081	10.367

Det har været et væsentligt formål med familieretsreformerne, at statsforvaltningerne gennem sagsbehandlingen, rådgivning og mægling skulle bidrage til, at parterne i en familieretlig tvist selv kunne nå til enighed og finde løsninger på deres sager, så en domstolsbehandling kunne undgås. I forarbejderne til familieretsreformen er det skønnet, at ca. 50 pct. af sagerne ville blive forligt i statsforvaltningerne.

Resultatet har været, at statsforvaltningerne har forligt flere sager end oprindeligt skønnet, idet det kun er ca. 30 pct. af sagerne om forældremyndighed og bopæl, der ikke bliver løst i statsforvaltningerne, og for sager om separation og skilsmisse bliver den altovervejende del af sagerne løst i statsforvaltningerne, jf. tabel 2-4.

4. Økonomien på det familieretlige område

Statsforvaltningerne har på finanslov 2009 en bevilling på 466 mio. kr. til varetagelsen af statsforvaltningernes opgaver. Desuden har statsforvaltningerne nogle mindre lovbundne tilskud til børnesagkyndige undersøgelser, til undersøgelser, der følger af børneloven, og til værgemål. Tilskudsordningerne indgår ikke i det følgende.

Økonomien har igennem en periode været påvirket af faldende bevillinger og stigende sagsmængder især på familieretsområdet, men nu også på nævnsområdet. Det har derfor været nødvendigt at finansiere driften ved forbrug af opsparing (videreført overskud), som er faldet fra 30,5 mio. kr. ved indgangen til 2007 til 22 mio. ved udgangen af 2008. Også i 2009 og 2010 er der udsigt til træk på opsparingen, så opsparingen stort set forventes opbrugt senest ved udgangen af 2010.

Med udsigten i finanslov 2009 til et bevillingsfald i 2010 på ca. 10 pct. som følge af udløb af tidsbegrænsede bevillinger, produktivitetskrav m.v. besluttede Velfærdsministeriet i efteråret 2008 at iværksætte en analyse af statsforvaltningernes organisation, økonomi og registreringssystemer. Analysen er gennemført af Rambøll Management i efteråret 2008 og foråret 2009.

Rambøll har i analysen beregnet, at ressourcebehovet i 2008 på det familieretlige område udgjorde 210 mio. kr. Opgørelsen er baseret på tidsanvendelsen på de enkelte fagområder samt en beregnet lønudgift pr. brugerrettet time (direkte faglig tid) og overhead (øvrige driftsudgifter) pr. brugerrettet time.

Rambøll vurderer, at der har været et merbevillingsbehov på 54 mio. kr. i forhold til perioden før familieretsreformen og gennemførelsen forældreansvarsloven, dvs. i perioden 2006 til 2008, jf. tabel 8. I samme periode har statsforvaltningerne fået tilført bevillinger på 31,9 mio. kr. til de nye opgaver på familieretsområdet. Der er således tale om en manko på 22 mio. kr. inden for det familieretlige område.

Tabel 8. Finansieringsbehov på det familieretlige område¹ (mio. kr.)

	Timer	Løn	Overhead	Total
2006	250.951	117,6	39,0	156,6
2008	360.117	158,9	51,7	210,6
Forskel ml. 2006 og 2008				54,0
Tilført				31,9
Finansieringsmanko				22,1

Tilførslen af ressourcer til det familieretlige område som følge af nye opgaver efter 2006 omfatter ressourcetilførsler som følge af familieretsreformen, forældreansvarsloven og til tværfaglige møder i højkonfliktsager, jf. tabel 9.

Tabel 9: Ressourcetilførsel på familieretlige område (mio. kr.).

	2006 pl	2008 pl
"En indgang til familieretten"	18,8	19,76
Satspuljebevilling, tværfaglige møder	5,0	5,22
Forældreansvarsloven		6,90
I alt		31,9

¹ Rambøll har beregnet lønudgiften pr brugerrettet time til 468,57 i 2006 og 441,38 i 2008. Overhead pr. brugerrettet time udgør i 2006 155,42 kr. og i 2008 143,51

Bevillingstilførslerne omfatter ressourcer til 6000 sager, som er overført fra domstolene, ressourcer til at styrke rådgivnings- og mæglingsindsatsen og midler til at videreføre en satspuljebevilling til tværfaglige møder i sager med særligt højt konfliktniveau. Til forældreansvarsloven blev der tilført 6,9 mio. kr. i 2008, 5,9 mio. kr. i 2009 og 5,1 mio. kr. i 2010, idet det blev antaget, at der i en overgangsperiode ville komme genoptagelsessager.

Oversigten indeholder ikke tilskudsmidler til børnesagkyndige undersøgelser, da der er tale om lovbundne tilskudsmidler, hvor bevillingen afspejler en skønnet udgift, som er vejledende for udgiftsdisponeringen.

Med udgangspunkt i ressourcestilførslen og udviklingen i tidsforbrugsforbruget på de enkelte fagområder konkluderer Rambøll således, at det familieretlige område er underfinansieret med 22,1 mio. kr. (2008 pl.), som er tilført fra andre områder i statsforvaltningerne, primært nævnsområdet. I samme periode har statsforvaltningerne høstet en effektiviseringsgevinst på 5,8 pct. i timeprisen, jf. fodnote 1.

Rambølls analyse har dog ikke taget højde for, at der ikke er balance mellem tilgangen af sager og afgang af sager, således at opgørelsen af den finansielle manko i tabel 8 må anses for et forsigtigt skøn. Eksempelvis har det indtil nu ikke været muligt at leve op til resultatkravene om mødeafvikling inden for det familieretlige område.

Samlet set er tidsforbruget i familieretten steget markant i forhold til perioden før familieretsreformerne. Tabel 10 viser det direkte timeforbrug samt omregning til direkte årsværk, hvor der er sket en gradvis stigning i årsværksforbruget fra et skønnet årsværksforbrug på 176 årsværk i 2006 til et skønnet forbrug på 255 årsværk i 2008. Hertil kommer ressourceforbrug til overhead og støttefunktioner.

Tabel 10. Udvikling i direkte timeforbrug på det familieretlige område(timer)

	2006	2007	2008
Det familieretlige område	253.147	316.405	360.117
Direkte årsværk (1440 timer)	176	219	255

For 2010 budgetteret med en bevilling på 458,2 mio. kr. Statsforvaltningerne har på baggrund af forventningerne til budgettet for 2010 taget initiativ til at afskedige ca. 46 ansatte. Tilpasningen vil blive søgt tilrettelagt, så borgerbetjeningen bliver berørt mindst muligt.

Bevillingen for 2010 tager udgangspunkt i, at en satspuljebevilling på 5,0 mio. kr. (2006-PL) til tværfaglige møder i højkonfliktsager udløber i 2009. En videreførelse af aktiviteten vil afhænge af forhandlingerne om satspuljen for 2010. Effektiviseringer skønnes at kunne give et provenu på 5 mio. kr. Derudover er der budgetteret med et forbrug af statsforvaltningernes opsparing på ca. 8 mio. kr. i 2010, så statsforvaltningerne kan have et ressourceforbrug på niveau med bevillingen i 2009.

Budgetteringen af effektiviseringsgevinsten i 2010 er baseret på Rambølls analyse, der viser, at statsforvaltningerne kan indhente effektiviseringsgevinster på ca. 5 mio. kr. på kort sigt. Statsforvaltningerne arbejder løbende med at udmønte effektiviseringsgevinsterne via forbedringer af arbejdsgange, anvendelse af LEAN, best practise m.v.

Rambølls analyse anbefaler desuden, at der gennemføres en sanering af statsforvaltningernes tids- og aktivitetsregistreringssystemer, som på nogle områder, især familieretsområdet, er blevet meget detaljerede og komplicerede at anvende for sagsbehandlere. Arbejdet er igangsat og forventes på kort sigt at kunne lette registreringsarbejdet, men vil i øvrigt indgå i arbejdet med IT-moderniseringen, jf. nedenfor.

Udmøntning af større effektiviseringer vil forudsætte, at der investeres i en gennemgribende modernisering af den nuværende IT-plattform. Statsforvaltningerne har igangsat en foranalyse om moderniseringen. Moderniseringen forventes at være afsluttet i 2012. Desuden vil effektiviseringspotentialet ved andre organisatoriske initiativer blive undersøgt.

Fremadrettet vil der blive udarbejdet en plan for en langsigtet løsning for statsforvaltningernes økonomi. Planen skal foreligge i foråret 2010 og indgå i et samlet beslutningsoplæg med henblik på afklaring af effektiviseringsmuligheder i statsforvaltningerne og evt. bevillingsbehov. Konsekvenserne indarbejdes på FFL2011.