

Direktoratet for forvaltning
og økonomistyring

DFØ-rapport 2020:5

Et godt råd?

Evaluering av Innstillingsrådet for dommere

April 2020



Forord

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) har på oppdrag av Domstolkommisjonen foretatt en evaluering av Innstillingsrådet for dommere. Formålet har vært å vurdere i hvilken grad rådet fungerer godt samt å vurdere forslag til forbedringer.

Datainnhenting ble foretatt høsten 2019. Hovedinnholdet i rapporten ble presentert i Domstolkommisjonens møte 12.2.2020.

Vi takker alle som har deltatt i intervju eller spørreundersøkelse for å dele sin kunnskap og erfaring med oss. En særlig takk til Solveig Moen i Domstoladministrasjonen for bistand med å skaffe relevant dokumentasjon.

DFØ står alene ansvarlig for rapportinnholdet.

Arbeidet med rapporten er utført av Lars-Hugo Andersen, Lisbeth U. Hansen og Dag Solumsmoen (prosjektleder). Joar Vik har gitt rekrutteringsfaglige innspill til omtalen av utvelgelse av kandidater.

Prosjektansvarlig har vært Elisabeth Taraldsen Hyllseth.

Oslo, april 2020



Hildegunn Vollset

Avdelingsdirektør

Innhold

Forord	ii
Sammendrag	5
1 Innledning.....	7
1.1 Bakgrunn.....	7
1.2 Formål	7
2 Data og metode	9
3 Innstillingsrådets organisering og arbeidsprosesser	11
3.1 Mandat og formell organisering.....	11
3.2.1 Rollefordeling i prosessen	13
3.2.2 Prosessen trinnvis.....	13
4 Observasjoner og funn	16
4.1 Bakgrunn i krav om uavhengighet.....	16
4.2 Innstillingsrådet som system	16
4.2.1 En komplisert konstruksjon	16
4.2.2 Et uforpliktende styringsdokument.....	17
4.2.3 Et godt balansert råd, men hvordan oppnevnes det?.....	17
4.2.4 DA er ikke bare sekretariat	18
4.2.5 Grundig arbeid – stor belastning.....	19
4.2.6 Lite fagkompetanse på personalutvelgelse	20
4.2.7 Lite avsatt tid til opplæring	20
4.2.8 Stort rom for skjønn ved utvelgelsen.....	21
4.2.9 JD holder seg på armlengdes avstand.....	22
4.3 Innstillingsprosessen.....	23
4.3.1 Stedvis svært få søkere.....	23
4.3.2 Et korrektiv til domstolleders innflytelse	24
4.3.3 En nødvendig tidsklemme mellom rådsmøtene?	24
4.3.4 Ulike vurderinger i rådet av intervjuene	25
4.3.5 I hovedsak positive tilbakemeldinger på intervjusituasjonen.....	25
4.3.6 Innhenting av referanser – ikke delegerbart?.....	27
4.3.7 Rådsbehandling: Forslagene blir sjelden endret.....	27
4.3.8 JD har kortere behandlingstid	28
4.4 Ressursutnytting.....	28
4.4.1 Stor, men ikke økende saksmengde	28
4.4.2 Relativt begrenset kostnad	30
5 Analyse og anbefalinger	32
5.1 Hvordan rekruttere de best egnede?	32
5.1.1 Samarbeid med DA.....	32
5.1.2 Utvelgelsesmetoder - mer vekt på objektive kriterier.....	33
5.1.3 Behov for mer spesialisering.....	34
5.2 Hvordan disponere ressursene?	35

5.2.1 Muligheter for å avlaste rådet	35
5.2.2 Muligheter som forutsetter mer ressurser	36
5.3 Hvordan organisere?	38
5.3.1 Organisering som kollegialt organ er velegnet.....	38
5.3.2 Sekretariatet bør fortsatt legges til en vertsinstitusjon	38
5.3.3 DAs to roller bør tydeliggjøres.....	39
5.3.4 Uavhengigheten bør balanseres	40
5.4 Anbefalinger oppsummert	41
Referanser.....	43
Vedlegg: Intervjuguider	44

Sammendrag

Denne evalueringen av Innstillingsrådet for dommere er gjort på oppdrag fra Domstolkommisjonen. Formålet har vært å vurdere om systemet og prosessene for innstilling av dommere og domstolledere er slik at best mulig dommere utnevnes og at prosessen er effektiv.

DFØs samlede vurdering er at Innstillingsrådet i hovedsak fungerer godt. Da legger vi bl.a. vekt på at råd og sekretariat gjør et grundig arbeid med innstillingene, at saksbehandlingen holder god framdrift, og at råd og sekretariat er opptatt av å søke kontinuerlige forbedringer. Men vi ser også forbedringsområder knyttet til rekruttering, ressursdisponering og organisering.

Hvordan rekruttere?

Å rekruttere de beste dommerne forutsetter at det er kvalifiserte søkere og at man blant dem kan identifisere kandidatene med størst sannsynlighet for å gjøre en god jobb. Dette må skje ved likebehandling av kandidatene og ved at prosessene gjennomføres likt fra gang til gang.

For å sikre tilstrekkelig søkermasse anbefaler vi at det holdes årlige møter mellom rådet og Domstoladministrasjonen (DA) for å drøfte oppfølging av handlingsplan for rekruttering. Dessuten foreslår vi at utlysningstekster bør ta utgangspunkt i stillingsinnholdet på grunnlag av domstolleders uttrykte behov istedenfor å bruke standardtekster.

For å sikre likebehandling anbefaler vi at det arbeides med å legge mer vekt på objektive kriterier for å velge kandidater til ordinært intervju. Istedenfor hasteintervjuer («speed-date»), som i enkelte tilfeller benyttes for å sile søkermassen, og som må basere seg mye på subjektive vurderinger, kan det legges større vekt på karakterer og yrkeserfaring, eventuelt supplert med bruk av evnetester.

Vi foreslår også at det gjøres forsøk med personlighetstester slik det er prøvd ut for domstolledere. En slik test særskilt innrettet mot dommerrollen vil kunne gi et nyttig grunnlag for intervjuer med kandidatene. Mer bruk av tester vil medføre merutgifter, men de kan reduseres ved å sertifisere sekretariatet til å foreta testene. Dette vil også styrke sekretariatets rekrutteringskompetanse.

Vi oppfatter den intervjumalen som rådet bruker til ordinære dommerstillinger som en god mal, men vi ser rom for enkelte forbedringer, bl.a. å satse mer på å identifisere kandidaten med størst sannsynlighet for god jobbprestasjon. Blant annet bør det legges større vekt på hva kandidaten kan vise til av tidligere resultater, og kandidaten kan bes om å reflektere om sine erfaringer fra en problematisk jobbsituasjon. Slik kan man øke sannsynligheten for å forutsi atferd i liknende situasjoner. En supplerende tilnærming, som allerede er i bruk i noen grad, er å stille kandidaten overfor realistiske casebeskrivelser og spørre hvordan disse bør håndteres.

Vi anbefaler at det settes av noe mer tid til intervju, eventuelt at man i stedet åpner for et andregangintervju i de tilfeller der kandidatene vurderes som noenlunde jevnbyrdige.

Vi foreslår at samme person leder alle intervjuene i samme intervjurunde. Det vil bidra til mer likebehandling og at intervjuleder får flere anledninger til å praktisere. Tilsvarende bør referanseinnhenting ivaretas av samme person i samme intervjurunde. Slik spesialisering bør suppleres med opplæring. Intervjuledere bør få grundig veiledning i starten og senere jevnlig påfyll. Samtidig bør sekretariatets HR-kompetanse styrkes.

Hvordan disponere ressursene?

Kapasiteten i råd og sekretariat er tidvis svært anstrengt. Dette kan bidra til personavhengighet og sårbarhet. Vi angir en del alternative muligheter for å avlaste rådet og å bedre kapasiteten:

- Redusere fra tre til to rådsmedlemmer i hver intervjugruppe.
- Overføre referanseinnhenting fra rådsmedlemmer til sekretariatet.
- Øke antall rådsmedlemmer fra 7 til 9. Alternativt kan jordskifterepresentantene trekkes med i behandlingen av de ordinære innstillingene.
- Skille ut innstilling av domstolledere: I slike saker byttes to av dommermedlemmene ut med to domstolledere. I tillegg bør minst ett rådsmedlem være faglig kvalifisert for lederrekruttering.
- Mer bruk av varamedlemmer i intervjugruppene, bl.a. ved å gå bort fra ordningen med personlige varamedlemmer.
- For rådsmedlemmer med særlig stor arbeidsbelastning bør det vurderes frikjøp fra deres ordinære stillinger.
- Gjøre en kost/nytte-vurdering av å innføre et mer integrert saksbehandlingssystem for å forenkle arbeidssituasjonen spesielt for nye rådsmedlemmer.

Hvordan organisere?

Innstillingsrådet bør fortsatt være kollegialt organisert. Det bør være et faglig selvstendig råd med sekretariat lagt til DA som vertsinstitusjon. De sekretariatsansatte er faglig underlagt rådsorganet, men er ansatt i vertsinstitusjonen og administrativt underlagt dens ledelse. Dette er fordelaktig ved at sekretariatet kan trekke på fagkompetanse og administrative ressurser fra vertsinstitusjonen.

Men det må ikke herske tvil om at sekretariatet er underlagt Innstillingsrådets ledelse og instruksjon og bare opererer på vegne av rådet. Vår anbefaling er å skape et klarere skille mellom DAs to roller ved at de som representerer DA i rådsmøter og intervjugrupper ikke bør være en del av sekretariatet, og at det etableres rutiner for å synliggjøre dette. Sekretariatet bør være identifiserbart som egen enhet i DAs organisasjon med faglig uavhengighet av DAs ledelse.

Dette betyr ikke vanntette skott mellom sekretariatet og det øvrige DA. Snarere er det nyttig at kompetansen kan disponeres på tvers. Men flere av dem som arbeider for sekretariatet, bør også ha sin primære tilknytning der selv om de regelmessig også arbeider for andre enheter i DA. En slik organisering vil medføre en mindre fleksibel ressursdisponering enn i dag, men vi mener dette bør vike for en klarere rolleutøvelse overfor rådet.

Med en slik utforming av ordningen med DA som vertsinstitusjon mener vi at rådet har et godt grunnlag for å oppfatte sin status som uavhengig. Her kan det dessuten tas i betraktning at også DA – i likhet med Innstillingsrådet - er faglig uavhengig av den utøvende makt.

Generelt bør faglige uavhengige organer forpliktes til utstrakt åpenhet om de vurderinger de bygger sin virksomhet på. For Innstillingsrådet kan dette gjelde rådets overordnede vurdering, f.eks. en redegjørelse for hvordan rådet oppfatter sine utfordringer og valg av strategi. Dette vil gi offentligheten et bredt grunnlag for å vurdere hvordan rådet forvalter sin uavhengighet.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Regjeringen satte i 2017 ned Domstolkommisjonen – et offentlig utvalg som skal utrede domstolenes oppgaver og organisering samt domstolenes og dommernes uavhengighet. Utvalget har levert en delrapport (NOU 2019:17) og skal avgis sin sluttrapport i løpet av 2020.

Proessen bak utnevning av dommere er en av problemstillingene kommisjonen vil ta opp. Innstillingsrådet for dommere er regulert i domstolloven §§ 55 a til 55 j. I forarbeidene til disse bestemmelsene understrekes det at forholdene må legges til rette for en videreutvikling av en profesjonell og tidstilpasset ansettelsesprosedyre. Dette bør skje både gjennom oppbygging av et profesjonelt sekretariat, sterk vektlegging av at Innstillingsrådets medlemmer skal ha særlig kompetanse innenfor personutvelgelse og rekruttering, samt utvikling av gode arbeidsformer og saksbehandlingsrutiner.

Domstolkommisjonen ønsker å se på om Innstillingsrådet kan sies å oppfylle disse forventningene. Sentralt er spørsmålet om arbeidet i Innstillingsrådet gjennomføres på en tilstrekkelig profesjonell måte slik at man får de beste dommere og domstolledere. Et annet spørsmål som er reist, er om det er riktig at domstollederne har en begrenset innflytelse på innstillingsprosessen.

På denne bakgrunn fikk Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi)¹ i august 2019 i oppdrag fra Domstolkommisjonen å evaluere Innstillingsrådet for dommere. Evalueringen skal inngå i grunnlaget for kommisjonens arbeid.

1.2 Formål

Formålet med prosjektet er å vurdere om systemet og prosessene for innstilling av dommere og domstolledere er formåls- og kostnadseffektivt, det vil si at best mulig dommere utnevnes og at prosessen er effektiv innenfor de rammer som bl.a. domstolloven trekker opp. Det er også et formål å peke på mulige forslag til forbedringer.

Problemstillinger i prosjektet

Etter at ordningen med Innstillingsrådet (IR) hadde fungert i fire år, ble det gjennomført en evaluering (Statskonsult 2007). Den viste at det var bred oppslutning om ordningen med et uavhengig innstillingsråd og at rådet i all hovedsak ivaretok sin rolle på en god måte. Statskonsult anbefalte likevel forbedringer knyttet til oppgavefordeling, arbeidsprosesser og kommunikasjon mellom aktørene, blant annet at:

- Det burde vurderes om Domstoladministrasjonen (DA) skulle yte mer bistand til IR
- IR burde trekke domstolleder mer aktivt med i ansettelsesprosessen
- Saksbehandlingstiden burde reduseres
- Mer målrettet rekruttering av søkere til stillingene

¹ Den avdelingen i Difi som påtok seg arbeidet med oppdraget, ble ved årsskiftet 2019/2020 overført til Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) i forbindelse med en større overføring av ansvarsområder mellom de to direktoratene. Rapporten avgis derfor som en DFØ-rapport.

- Det burde gjennomføres årlige kontaktmøter mellom IR, Justisdepartementet og sekretariatet.

Domstolkommisjonen er opptatt av å få kunnskap om systemet for tilsetninger, og om prosessen skjer på en tidsmessig og profesjonell måte. Dette gir oss i utgangspunktet to problemstillinger som til dels er overlappende:

- *Er prosessen for innstilling av dommere hensiktsmessig?*
I prosjektet vil vi se nærmere på den trinnvise prosessen for innstilling av dommere. Det omfatter å vurdere hvordan utvelgelse til og gjennomføring av intervjuer skjer, hvordan den videre prosessen er lagt opp, om det er flaskehals mv.
- *Er organiseringen hensiktsmessig?*
I prosjektet vil vi vurdere Innstillingsrådet som system. Det innebærer bl.a. å se på sammensetningen av rådet, forholdet og oppgavefordelingen mellom råd og sekretariat, men også domstolleders rolle overfor rådet, Justis- og beredskapsdepartementets rolle mv. Det handler også om hvilken kompetanse aktørene besitter og hvilke føringer som ligger til grunn for arbeidet.

For begge problemstillinger gjelder at mulige endringer må vurderes opp mot hva som er nødvendige mekanismer for å sikre rådets uavhengighet. Her kan det være en avveining av hensyn. På den ene siden hensynet til å sikre rådet som et uavhengig kollegialt organ, på den andre siden hensynet til å sikre en profesjonell og strømlinjeformet prosess for å avgi innstillinger.

Avgrensninger

I utgangspunktet vil vi ikke vurdere spørsmål om i hvilken grad Innstillingsrådet er eller bør være et uavhengig organ. Det tilhører Domstolkommisjonens mandat. Samtidig er dette en viktig rammebetingelse som berører mulighetene for å effektivisere og profesjonalisere innstillingsprosessen. Prosjektet vil derfor i noen grad også måtte berøre dette.

Et annet moment til avgrensning er at det er DA og domstolene selv som har ansvaret for å skaffe et godt søkertilfang. I årsmeldingen fra 2018 tar imidlertid IR opp at det er ønskelig med både kvalitativt og kvantitativt bedre søkertilgang til en del av stillingene i domstolene, spesielt stillinger som domstolleder og som jordskiftedommer. Siden dette danner selve utgangspunktet for innstillingsprosessen, har vi også i noen grad gått inn på dette i vår kartlegging.

2 Data og metode

I dette kapitlet gjør vi rede for hvordan data er innhentet til kartleggingen av Innstillingsrådet.

Dokumentstudier

I evalueringen har vi benyttet dokumenter som belyser IRs arbeid og prosessen med utnevning av dommere. Det gjelder bl.a. årsrapportene fra IR og DA, rådets eget praksis-/policynotat², oversikter over innstillinger og søkerlister, Statskonsults rapport mm.

Dokumentgjennomgangen har også omfattet å vurdere tilgjengelig statistikk og informasjon om antall søkere, søkerens kvalifikasjoner, tidsbruk, antall dissenser i innstillingene mv.

For øvrig har rådet i løpet av prosjektperioden gjennomført en LEAN-prosess som også har gitt vårt prosjekt nyttig kunnskap. Det arbeidet er imidlertid konsentrert om mer praktiske og detaljerte trekk ved virksomheten enn det vi har fokusert på ved innstillingsprosessen.

Intervjuer

For å kartlegge nærmere hvordan prosessene faktisk foregår og hva slags oppfatninger som gjør seg gjeldende om Innstillingsrådets arbeid, har vi gjennomført til sammen 24 semistrukturerte intervjuer (se vedlagte intervjuguider). Dette ga oss kunnskap om hva som fungerer godt og hva som kan trenge forbedringer.

Intervjureferater er laget kun for vår interne bruk, dvs. de er ikke lest og godkjent av informantene. I tilfeller der det kunne være tvil om vi har forstått informanten rett, har vi sendt spørsmål til informanten etterpå for å oppklare.

I rapporten bruker vi noen steder anonymiserte sitater fra intervjuene for å tydeliggjøre et poeng eller for å illustrere interessante synspunkter blant informantene.

Disse har vært intervjuet:

- Rådets leder, nestleder og seks rådsmedlemmer
- Leder og to medarbeidere i rådets sekretariat
- Direktør for DA
- En medarbeider i DA, HR-avdelingen
- Representanter for JD/Sivilavdelingen
- Representant for Dommerforeningen
- Representant for Advokatforeningen
- Representant for TEKNA (som organiserer jordskiftedommere)
- tre domstolledere, hvorav en fra lagmannsrett, to fra tingrett
- fire tidligere søkere til dommerstillinger, hvorav tre hadde opplevd å få et avslag, men som ble innstilt ved en senere anledning.

² Praksis/policy-notatet er siden 2007 utformet for og av Innstillingsrådet som et ledd i utviklingen av rådets policy og praksis. Da Innstillingsrådet startet sin virksomhet i 2002, var det ingen etablert praksis å støtte seg på, og rådet måtte utvikle dette selv. Notatet innebærer ingen bindinger for IR med hensyn til å kunne endre praksis dersom rådet finner det aktuelt.

Flere intervjuer er foretatt per telefon for å spare tid og reiseutgifter.

Spørreundersøkelser

Vi har supplert intervjurunden med en enkel spørreundersøkelse som ble sendt rådets varamedlemmer i tillegg til de to rådsmedlemmene som vi ikke intervjuet. Dessuten sendte vi spørsmålene til de sekretariatsmedarbeiderne som vi ikke intervjuet. Spørreskjemaet er gjengitt i vedlegg.

Tidligere spørreundersøkelser

Innstillingsrådet gjennomførte i 2017/18 en spørreundersøkelse til tidligere søkere på dommerstillinger og en spørreundersøkelse til domstolsledere. Undersøkelsene dreide seg om opplevelsen av innstillingsprosessen, bl.a. intervjusituasjonen. Spørsmålsstillingene var svært relevante for vår kartlegging, og vi har derfor hentet ut enkelte deler av datamaterialet, jf. pkt. 4.3.5 nedenfor.

Undersøkelsene ble sendt ut til alle søkere og domstolledere som hadde deltatt i intervju i perioden august 2016–desember 2017. Den omfattet spørsmål både med faste svaralternativer og med svar i fri tekst. Spørsmålene ble sendt ut til 214 tidligere søkere, hvorav 140 svarte, altså en svarprosent på 65. Her kan det tenkes at de som ikke ble innstilt, er mer kritiske til Innstillingsrådets intervjuer enn dem som ble innstilt. Vi har imidlertid ikke mulighet til å kontrollere for dette ved å skille mellom de respondentene som fikk stillingen og dem som ikke fikk. Vi vet bare at 46 prosent av respondentene fikk stillingen og 54 prosent ikke fikk den.

Spørsmålene ble også sendt ut til 28 domstolledere, hvorav 26 svarte, altså en svarprosent på 93.

Referansegruppe

Vi inviterte også til referansegruppe for å få tilbakemelding på foreløpige funn. Deltakere har vært

- Arnfinn Agnalt, sorenskriver og leder for Innstillingsrådet
- Solveig Moen, avdelingsdirektør i DA og leder for Innstillingsrådets sekretariat
- Merete Smith, generalsekretær i Advokatforeningen
- Wiggo Storhaug Larssen, leder for Dommerforeningen
- Marianne Vollan, førstelagmann Borgarting lagmannsrett.

Det ble holdt et møte 17. desember der deltakerne kommenterte et utkast til «funn og observasjoner» (kap.4) . Senere har vi bedt enkeltmedlemmer av referansegruppa samt en representant for Sivilavdelingen i JD om å gi skriftlige kommentarer på våre spørsmål og tekstutkast.

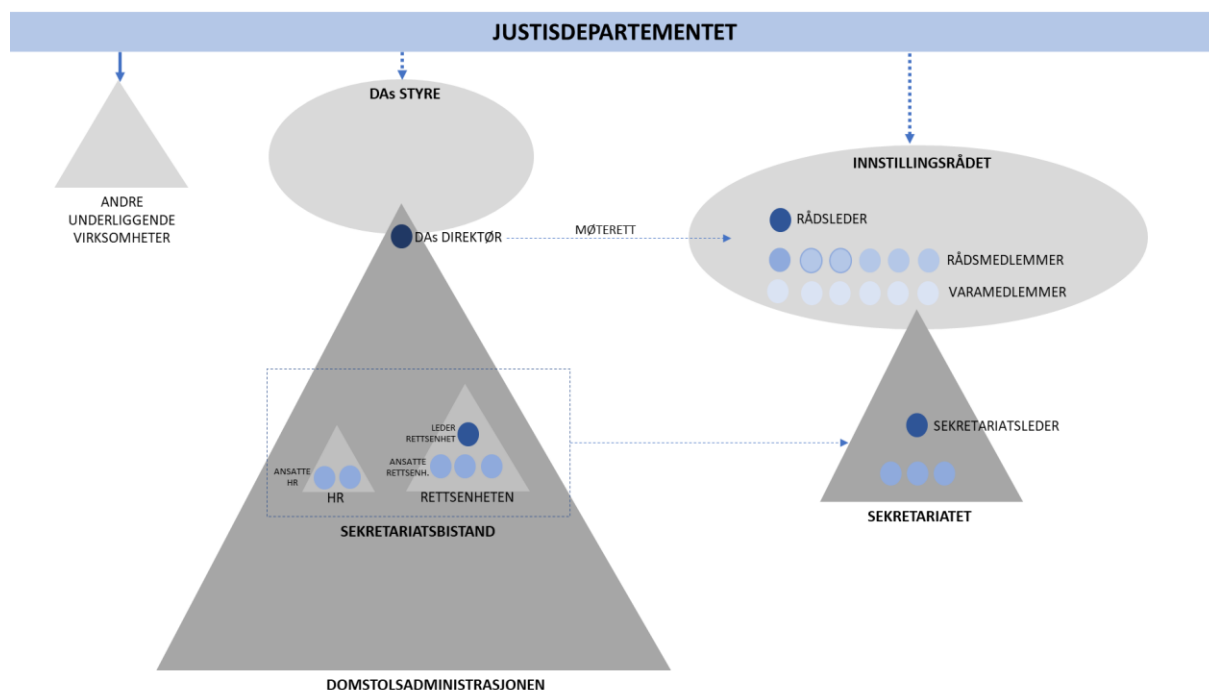
3 Innstillingsrådets organisering og arbeidsprosesser

I dette kapitlet gjør vi rede for den formelle organiseringen av Innstillingsrådet og rådets forhold til Domstoladministrasjonen.

3.1 Mandat og formell organisering

Innstillingsrådet for dommere ble etablert 1. november 2002 i forbindelse med domstolsreformen. Det administrative ansvaret for domstolene ble da overført fra Justisdepartementet til Domstoladministrasjonen (DA).

Innstillingsrådet er et uavhengig organ som er regulert i domstolloven §§ 55 a-j. Rådets hovedoppgave er å gi innstilling ved dommerutnevnelser. Utnevnelsene foretas av Kongen i statsråd.



Figur 1. Skisse av organiseringen av Innstillingsrådet og forholdet til DA

Innstillingsrådet er et eget forvaltningsorgan, men med DA som vertsinstitusjon og sekretariat for rådet. Rådet fastsetter selv den nærmere oppgavefordelingen mellom råd og sekretariat. Sekretariatsfunksjonen for rådet utgjør imidlertid ikke en egen enhet i DA. Seks ansatte i DA fordeler sin arbeidstid mellom oppgaver for sekretariatet og andre oppgaveområder i DA, henholdsvis i Rettsenheten og Avdeling for HR og kommunikasjon.

Innstillingsrådet får tildelt sine budsjettmidler fra DA. De har som en konsekvens av dette eget budsjett og koststed og må rapportere kvartalsvis på forbruk og prognose for budsjettåret.

Innstillingsrådet avgir innstillinger for faste dommer- og domstollederstillinger i alle tre rettsinstanser i de alminnelige domstolene (men unntatt høyesterettsjustitiarius), jordskifterettene, samt for Utmarksdomstolen for Finnmark. Innstillingsrådet avgir videre innstilling ved konstitusjoner over ett år og fatter vedtak om konstitusjoner av dommere fra seks måneder og inntil ett år. Konstitusjoner for kortere perioder foretas av DA etter delegasjon fra Innstillingsrådet. Konstitusjoner som fattes av DA, skjer imidlertid i forståelse med rådets leder.

Når Innstillingsrådet behandler saker som gjelder utnevning eller konstitusjon av dommere i de alminnelige domstolene og i Utmarksdomstolen for Finnmark, deltar ifølge domstollovens § 55 a syv medlemmer; tre dommere, en advokat, en jurist ansatt i det offentlige og to allmenne medlemmer som ikke er jurister.

Når Innstillingsrådet behandler saker som gjelder utnevning eller konstitusjon av dommere i jordskiftedomstolene, deltar en dommer fra jordskiftedomstolene og en jordskiftetekandidat i stedet for en dommer fra de alminnelige domstolene og juristen ansatt i det offentlige.

Oppnevning av Innstillingsrådet

Rådets ni medlemmer oppnevnes av Kongen i statsråd, som også oppnevner lederen, etter forberedelser i JD. I tillegg oppnevnes personlige varamedlemmer. Rådet velger selv nestleder.

JD ber rutinemessig om forslag fra Dommerforeningen når det skal oppnevnes en dommer, fra Advokatforeningen når det skal oppnevnes en advokat, fra Juristforbundet når det skal oppnevnes en jurist i det offentlige, og fra universitetene når det skal oppnevnes en representant for allmennheten. I tillegg blir DA spurt om forslag.

Oppnevningstid er fire år med adgang til gjenoppnevning for én periode. Direktøren i DA eller den han bemyndiger, har møterett, men ikke stemmerett i rådet.

Rådets dagsorden består av innstillinger, konstitusjoner og eventuelle prinsipielle diskusjoner.

3.2 Fakta om prosessen fra utlysning til utnevning

Vi gir her først en oversikt over rollefordelingen i de ulike fasene i prosessen, dernest en gjennomgang av prosessen trinn for trinn.

3.2.1 Rollefordeling i prosessen

	Stilling ledig	Kunngjøre	Anmode om å søke	Søkerlister	Velge søkere intervju	Innkalle søkere, avtale sted	Intervju søkere	Innhente referanser	Innstille søkere i rådsmøte	Fatte vedtak i rådsmøte	Formidle innstilling til JD	JD forberede til statsråd/ Kgl.res	Orientere de innstilte	Vedtak i statsråd	Orientere om resultat i Offisielt fra Statsråd
Domstol/leder	○	○	●		○		○		○						
DA	●	●	●		○		○		○	○					
DA-sekretariat		●		●		●					●				●
Intervjugruppe IR					●		●	●	●	○					
IR										●					
JD			●									●	●		
Kongen i statsråd														●	
Statsministerens kontor															●

● Praktiske oppgaver
 ● Myndighet/hovedansvar
 ○ Gi råd

Figur 2. Prosessen for tilsetting av dommere og domstolledere, hvilke aktører som er involvert og hvordan

3.2.2 Prosessen trinnvis

Dette er en oversikt over fasene i innstillingsprosessen. Utgangspunktet er rådets praksisnotat³ (IR 2018) som beskriver deres praksis og policy på de fleste relevante områder, men med endringer der vi finner at den faktiske prosessen avviker fra notatet.

Kunngjøre stilling ledig

Når dommer- eller domstollederstillinger blir ledige, eller når det opprettes nye, har DA ansvar for å igangsette arbeidet. DA sørger for kunngjøring av stillingene.

Ved utlysning og senest før utløpet av søknadsfristen skal DA ha innhentet en beskrivelse fra domstolleder om alders- og kjønns sammensetning og tidligere yrkeserfaring hos dommerne ved embetet, samt eventuell annen relevant bakgrunnsinformasjon. Ved utnevning til domstollederstillinger vil DA selv innhente og sammenstille slik informasjon.

Anmode om å søke

Innstillingsrådet har ikke ansvar for søkertilfanget til stillingene. Dette ligger primært til DA, men den aktuelle domstollederen har også et ansvar for å kontakte aktuelle kandidater og anmode dem å søke. De kan også anmode søkere som ikke fikk jobben, om å søke igjen når nye aktuelle stillinger utlyses.

Velge søkere til intervju

Søkerne til dommerstillinger søker elektronisk via JobbNorge. Både DA og rådet har tilgang til søknader og CV. Etter søknadsfristens utløp kjører sekretariatet ut søkerlister som legges ut på rådets nettsider.

³ Rådet har nylig vedtatt å gå over til å bruke betegnelsen «praksisnotatet», og vi bruker derfor den betegnelsen i fortsettelsen.

For hver utlyste stilling oppretter rådet en intervjugruppe ledet av en dommer og med to andre rådsmedlemmer samt en representant fra DA. I tillegg deltar domstolleder ved intervjuene til dommerstillinger. Når søknadsfristen er ute, velger denne intervjugruppa ut søkere til intervju. Det innkalles normalt fem søkere til en dommerstilling. Antallet kan økes dersom det er svært mange kvalifiserte søkere, eller dersom det skal besettes flere dommerstillinger.

Dersom domstolleder ønsker noen til intervju som intervjugruppa ikke hadde tenkt seg, tar intervjugruppas leder kontakt med domstolleder slik at man blir enige om hvem som skal innkalles til intervju.

For de søkere som tidligere er vurdert, samler sekretariatet referanser og rådets tidligere omtaler og gjør disse tilgjengelige for intervjugruppa. Referanser innhentet de siste fire år oversendes også samlet til domstolleder.

Intervjue søkere

I intervjuene deltar intervjugruppa og den aktuelle domstollederen. I intervjuer til domstollederstillinger har DA en utvidet rolle i kraft av arbeidsgiverrollen. Representanten fra DA er da enten direktøren, sekretariatsleder eller andre ansatte i DA.

Intervjugruppas leder bestemmer hvem som leder intervjuet etter å ha rådført seg med intervjugruppa. Denne rollen går på omgang, også innenfor samme intervjurunde. Intervjuene følger en fastsatt mal, men det er åpning for å stille oppfølgingsspørsmål, også for de øvrige deltakerne.

Det vanlige er ett intervju med hver kandidat, men dersom det er svært mange søkere til en stilling, slik tilfellet ofte er i Oslo tingrett, gjennomføres intervjuene i to trinn med et kort førstegangs-intervju («speed-date»). Dette følger en kortversjon av den ordinære intervjumalen og benyttes for å sile ut kandidater til den ordinære intervjurunden.

Til stillinger som domstolleder er det innført en personlighetstest gjennomført av et eksternt konsulentfirma. Resultatene fra testen blir et tema i intervjuet, der konsulenten også deltar.

Etter hvert intervju og etter at hele intervjurunden er gjennomført oppsummerer intervjugruppa inntrykkene muntlig og blir enige om videre arbeidsfordeling og saksgang. Både domstolleder og DA deltar i disse oppsummeringene.

Innhente referanser

Alle søkere må oppgi minst tre referanser. Deltakerne i intervjugruppa fordeler seg imellom å innhente disse per telefon med bruk av en fastsatt mal for dette. Referanseuttalelsene dokumenteres av den som innhenter dem, og de er bare tilgjengelige for rådet, domstolleder og departementet.

Vedta innstilling

Etter at referansene er innhentet, gir domstolleder en skriftlig uttalelse om hvem som bør innstilles⁴. Deretter konfererer intervjugruppa per telefon, og intervjugruppas leder skriver utkast til innstilling.

⁴ Ved utnevning av domstolledere er det DA som gir denne uttalelsen.

Rådet har møter ni ganger hvert år for å innstille kandidater. På møtet legger intervjugruppene fram sine forslag til innstilling for diskusjon i plenum. Det er lovbestemt at det skal innstilles tre søkere dersom det er tre kvalifiserte.

Intervjugruppas leder tar kontakt med domstolleder dersom det er avvik mellom intervjugruppas forslag og domstolleders forslag til rangering. Domstolleder gis ikke innsyn i rådets begrunnelser, men kan normalt få en muntlig eller skriftlig redegjørelse dersom det foreligger avvik mellom rådets innstilling og domstolleders forslag.

Når det gjelder spørsmålet om DAs eventuelt avvikende syn skal tas med i innstillingen, vil det for ordinære dommerstillinger «*vurderes konkret i den enkelte sak, om og hvordan det ev. kan komme til uttrykk i innstillingen*» (IR 2018, s.55). Ved utnevning av domstolledere tas det inn i innstillingen om DA er enig i vurderingene og innstillingen.

Protokoll fra møtene legges ut på rådets nettsider. Her framgår navn og rekkefølge på de kandidatene som rådet har innstilt. Vurderinger utover dette legges ikke ut. Eventuelle dissenser redegjøres det også for i innstillingen.

Forberede utnevning

Innstillingen sendes videre til JD som fremmer saken for Kongen i statsråd. Fra oversendelse til utnevning tar det normalt inntil 6 uker avhengig av antall saker som fremmes.

Formelt kan Kongen i statsråd velge blant de tre innstilte. Formelt er det også slik at dersom departementet ønsker å utnevne en søker som ikke er innstilt, kan saken sendes tilbake til rådet for vurdering. Blir vedkommende fortsatt ikke innstilt, kan regjeringen likevel utnevne vedkommende. I praksis blir imidlertid rådets innstilling nå alltid fulgt.

Orienterer og offentliggjøre

JD orienterer den enkelte utnevnte per telefon før avholdelse av statsråd.

Etter avholdelse av statsråd legger Statsministerens kontor ut utnevningene i *Offisielt fra statsråd* på regjeringen.no. Når saken kommer tilbake til JD etter avholdt statsråd, videresender departementet det såkalte bestallingsdokumentet til den som er utnevnt.

4 Observasjoner og funn

I dette kapitlet redegjør vi for hva som kjennetegner Innstillingsrådet på grunnlag av funn og observasjoner vi har gjort. Datamaterialet er dokumenter, intervjuer, spørreundersøkelser og kommentarer fra referansegruppa, jf. kap. 2.

4.1 Bakgrunn i krav om uavhengighet

Da Innstillingsrådet (IR) ble opprettet i 2002 som et eget uavhengig organ, var det med bakgrunn i behov for å sikre større uavhengighet fra den utøvende makt i regjering og sentralforvaltning. Tidligere hadde JD hånd om innstillingene, noe som ikke ble vurdert som tilfredsstillende ut fra et maktfordelingsperspektiv.

Dette prinsipielle uavhengighetskravet ser vi som viktig for å forstå den konteksten rådet opererer innenfor. Men da må vi samtidig ta i betraktning at det er flere perspektiver som kan anlegges på kravet om uavhengighet.

Disse ulike perspektivene kommer til uttrykk i perioden siden opprettelsen ved at det er stilt krav til ytterligere økt uavhengighet. Blant annet innvendes det at JD ikke bør ha hånd om hvem som oppnevnes til rådet, og at rådet bør være mer uavhengig av DA, som er vertsinstitusjon for rådet. Samtidig ser vi at det også er aksept fra departementets side for økt uavhengighet: Det er etter hvert en klar praksis fra JD om ikke å overprøve rådets innstillinger, jf. pkt.4.2.9 nedenfor, og JD har heller ikke benyttet forskriftshjemmelen som ligger i domstollovens § 55 b til å fastsette arbeidsordning for rådet.

Det kan være symptomatisk at da det i Statskonsult-rapporten i 2007 ble foreslått overføring av oppgaver fra rådet til sekretariatet for å effektivisere arbeidet, ble dette ikke fulgt opp. En senere endring i arbeidsfordelingen i 2015 gikk i stedet motsatt vei og overførte oppgaver fra sekretariatet til rådsmedlemmene selv, bl.a. gjaldt det referanseinnhenting. Endringen ble nettopp begrunnet med behov for å styrke rådets uavhengighet.

4.2 Innstillingsrådet som system

4.2.1 En komplisert konstruksjon

Med bakgrunn i kravet om uavhengighet som skal avveies mot flere andre hensyn, framstår det en ganske finmasket rollefordeling mellom rådet på den ene siden og sekretariatet, DA, domstollederne og JD på den andre siden, jf. også skissen under pkt. 3.1.

Balansen mellom disse aktørene har endret seg underveis siden 2002, og den har til tider vært noe omstridt. Under kartleggingen har vi lagt merke til at konfliktlinjer i hovedsak har holdt seg siden Statskonsult evaluerte i 2007. Som iøynefallende ankepunkter kan nevnes:

- Fra DAs side framholdes det at DA har en uformell innflytelse som bør formaliseres ved at de blir ordinære medlemmer av intervjugruppene og at de får stemmerett ved

rådsbehandlingen. Dette gjelder særlig ved innstilling av domstolledere, der DA har en klar arbeidsgiverfunksjon.

- I DA er det en oppfatning om at DA/sekretariatet kan overta flere av rådets oppgaver for å avlaste rådsmedlemmene og for å skape en mer effektiv arbeidsordning.
- Både i rådet og eksternt er det enkelte som vil begrense DAs/sekretariatets innflytelse ytterligere og mener at rådet bør få et eget sekretariat løsrevet fra DA for å sikre økt uavhengighet.
- Fra enkelte domstolledere hevdes det at de i tillegg til å gi en uttalelse, også bør få delta i diskusjonen i intervjugruppa om forslaget til innstilling. Andre legger til at domstolleders rolle i prosessen bør formaliseres bl.a. fordi det er *«lite tilfredsstillende å ikke ha direkte innvirkning på hvem som ansettes. Det er vi som skal «leve» med vedkommende i fortsettelsen»* (respondent i spørreundersøkelsen, jf. pkt. 4.3.5).

Delt ansvar med DA

Når vi omtaler IR som et komplisert system, er det også fordi ansvaret for rekrutteringsprosessen er delt: DA har ansvaret for den første fasen. Den omfatter å avgjøre når det skal utlyses, å foreta utlysningen, eventuelt å stimulere potensielle kandidater til å søke, og å utlyse på nytt dersom det ikke er tilstrekkelig søkning. For at prosessen skal kunne videreføres effektivt av IR må de holdes løpende informert om det som skjer i denne første fasen. Inntrykket fra våre informanter i rådet er at den løpende kontakten er tilfredsstillende, men enkelte etterlyser mer forutsigbarhet, dvs. en tidligere varsling om kommende utlysninger.

Når det gjelder å lyse ut på nytt, heter det i praksisnotatet (IR 2018, s.46) at DA skal konferere med intervjugruppa i rådet, eventuelt også med vedkommende domstolleder. Dette ser også ut til å være praksis i dag.

4.2.2 Et uforpliktende styringsdokument

IR har siden 2007 utviklet det som inntil nylig ble kalt praksis/policy-notatet (IR 2018). Det kan dels betraktes som et styringsdokument for sin egen virksomhet, dels som informasjon og veiledning både internt og eksternt. Notatet er imidlertid ikke bindende for rådet, som når som helst kan endre sin praksis så lenge dette holdes innenfor de rammer som domstolloven trekker opp. Siden rådet ikke er bundet av en formell godkjenningsprosedyre for å gjøre endringer, kan rådslederne i kraft av sin posisjon sette et sterkt preg på den praksis som utvikles.

Notatet blir stort sett endret i tråd med de praksisendringer som er gjort (nåværende versjon er ajourført til mars 2018). Slik sett fungerer det som nyttig veiledning for nye rådsmedlemmer. For å skape større åpenhet om virksomheten er notatet lagt ut på rådets nettsider slik at det også kan gi søkere informasjon bl.a. om utvelgelseskriterier.

Notatet inneholder mye informasjon og er svært omfattende, men består tilsynelatende av flere enkeltnotater med ulike målgrupper. Dette gjør notatet uoversiktlig. Vi får opplyst at det er planlagt å revidere notatet, bl.a. korte det ned og gjøre det mer brukervennlig.

4.2.3 Et godt balansert råd, men hvordan oppnevnes det?

De fleste informantene mener sammensetningen av rådet representerer en god balanse. Det legges da vekt på at dommerne ikke er i flertall og at allmennheten er representert med to

medlemmer. Dette vurderes som en nødvendig motvekt mot at rådet ellers kan bli et slags laugsstyre.

En profesjonsforening mener imidlertid at dommerne burde være i flertall i rådet og viser i den forbindelse til at dette er tilfellet i en del andre land og at dette er anbefalingen fra Rådet for europeiske dommere (CCEJ, Opinion 10). En annen profesjonsforening etterlyser representasjon fra arbeidstakere som motvekt til at DA har møterett i rådet og kan fremme arbeidsgivers interesser.

Når det gjelder spørsmålet om hvilken instans som foreslår for Kongen i statsråd hvem som skal oppnevnes, er det flere som er kritiske til at JD alene har hånd om dette. Det pekes bl.a. på at de to allmennrepresentantene burde oppnevnes av Stortinget, slik tilfellet er for DAs styre. Fra profesjonsforeningene hevdes det at de ikke bare burde forespørres om kandidater, men at de burde kunne oppnevne hvert sitt medlem. En innvending mot dette er at for å få en rimelig kjønns- og geografisk fordeling er det nødvendig å gjøre en helhetlig vurdering basert på flere forslag.

En annen kritikk fra flere av informantene er at oppnevningsprosessen er lite transparent. Det er ikke klart for de eksterne aktørene hvilke kriterier man går ut fra, hvem som spørres når om forslag på kandidater osv. Flere av informantene mener at DA har uforholdsmessig stor innflytelse på oppnevningen. En ekstern informant tror at personer som sympatiserer med gjeldende policy, f.eks. når det gjelder domstolstrukturen, blir favorisert ved oppnevning.

4.2.4 DA er ikke bare sekretariat

Sekretariatsfunksjonen for IR er estimert av DA til å utgjøre tre årsverk fordelt på seks ansatte. Kun én av de ansatte er 100 % dedikert til arbeid for rådet. De øvrige fem, hvorav fire er jurister, fordeler sin tid mellom oppgaver for sekretariatet og andre oppgaveområder i DA.

Blant rådsmedlemmene er det tilfredshet med sekretariatet når det gjelder den praktiske tilretteleggingen, ikke minst den kapasiteten sekretariatet har for å klare hasteoppgavene med å forberede intervjuene. En nylig gjennomført LEAN-prosess viste også at «*sekretariatet gjør mye forarbeid vi ikke ser*», som et rådsmedlem sa. Det dreier seg om å ha kontakt med søkerne, gjøre avtaler, bestille møterom og lunsj, lage utkast til faktadelen av innstillingene osv. Rådsmedlemmene oppgir også at de blir møtt med stor velvilje når de individuelt har behov for praktisk bistand.

Vurderingen av DA som deltaker i intervjuene og rådsmøtene er mer delt. Det kommer særlig til uttrykk i vurderingene av de endringene i arbeidsfordelingen mellom råd og sekretariat som ble gjort i 2015. Noen rådsmedlemmer mener at DA gjerne kan avlaste rådet i større grad enn nå. Andre støtter den endringen som ble gjort både prinsipielt og ut fra erfaring med at de synes DA ble for dominerende i intervjusituasjonen. Enkelte av informantene ønsker at rådet bør ha sitt eget sekretariat atskilt fra DA for å markere rådets uavhengighet sterkere.

Informanter i sekretariatet er på sin side tilfreds med samarbeidet med IR. Det oppgis å være preget av gode personlige relasjoner og god rolleforståelse. Etter deres oppfatning har det også vært en positiv utvikling av kvaliteten i rådets saksbehandling de senere årene.

En uklar rollekombinasjon

Som sekretariat betjener DA rådet med praktisk tilrettelegging, saksforberedelse og oppfølging. Parallelt inntar DA en rolle som representant for arbeidsgiverfunksjonen der de ikke er underlagt rådet, men snarere er å betrakte som en part. Dette kommer klarest til uttrykk når det gjelder domstollederstillinger. Denne rollekombinasjonen håndteres ved at det i noen grad er ulike personer som ivaretar de to rollene, men de som representerer DA i intervjuene og i rådsmøtene vil i praksis også løse enkelte sekretariatsoppgaver.

Det synes heller ikke alltid å være klarhet i hvor skillet mellom rollene går. Eksempelvis heter det i praksisnotatet: «*Sekretariatet har en medvirkende rolle i noen saker, ved deltakelse med ett av de 3-4 medlemmene i alle intervjugrupper og deretter deltakelse i behandlingen av saken i rådsmøter*» (IR 2018, s.39). Et annet sitat fra notatet viser dette enda tydeligere: «*I intervjugrupper hvor en fra sekretariatet deltar som en av 3-4 medlemmer, er det dessuten stort sett sammenfallende vurderinger mellom IRs medlemmer i intervjugruppen og sekretariatsmedlemmet*» (s.39).

Når sekretariatet her omtales som deltaker både i intervjuene og i rådsbehandlingen, skjer det etter vår oppfatning en forveksling mellom rollen som DA og rollen som sekretariat for rådet.

En av informantenes utsagn illustrerer at dette bidrar til uklarhet: «*Etter min vurdering burde ikke DA sitt sekretariat hatt noen som helst rolle i intervjuene eller i vurdering av kandidatene ...*». DA kan altså lett bli oppfattet som sekretariat selv når de deltar i vurderingen av kandidatene.

4.2.5 Grundig arbeid – stor belastning

Når vi spør rådsmedlemmene om hva som overrasket dem da de tiltrådte rådet, er det to svar som går igjen, og de henger ofte sammen: Det ene svaret er at rådet er svært grundig i sin saksbehandling. Enkelte antyder at det kan bli unødig omfattende, f.eks. når det gjelder omfanget av innstillingene.

Også informanter i sekretariatet og DA gir positive tilbakemeldinger på grundigheten i rådets saksbehandling. De omtales som samvittighetsfulle, at de gjør en veldig god jobb, og at de er åpne for forslag til forbedringer. Andre trekker fram at rådet har tillit blant dommere og at det er prestisje knyttet til vervet som rådsmedlem.

Det andre svaret på hva som overrasket nye rådsmedlemmer, er at de opplever at vervet utgjør en uventet stor arbeidsbelastning som de skal håndtere ved siden av en full stilling annetsteds. Rådsmøtene, intervjuene, referanseinnhenting og reisevirksomheten blir til sammen både tid- og arbeidskrevende. På spørsmål anslår enkelte rådsmedlemmer at dette utgjør opptil 20 prosent av et årsverk, og at det til tider kan være krevende å kombinere dette med full stilling med mindre arbeidsgiver er svært fleksibel og viser stor forståelse. En av våre informanter antyder at det har vært aktuelt å be seg fritatt for vervet før perioden utløper på grunn av dette. Andre oppgir at de bruker av ferie- og fleksidager for å få regnestykket til å gå opp.

Det som har gjort belastningen større i senere år, er at man har endret arbeidsfordelingen mellom råd og sekretariat. Rådsmedlemmene ble i 2015 tillagt flere oppgaver, i første rekke referanseinnhenting og at antall rådsmedlemmer i intervjugruppene ble økt fra to til tre⁵. Dette kan også

⁵ Ved konstitusjoner er det normalt bare to rådsmedlemmer i intervjugruppa

spores i regnskapet i form av økte utgifter til å godtgjøre rådsmedlemmer. Denne endringen ble gjort av prinsipielle grunner for at rådet skal være mer uavhengig av DA.

Rådsmedlemmene strever med saksbehandlingssystemene

I intervjurunden blant rådsmedlemmene kom det ellers fram at en ekstra belastning for noen er at det er tidkrevende å finne fram i flere ulike saksbehandlingssystemer. Etter en nylig gjennomført LEAN-prosess er det forventninger om konkrete forbedringer, bl.a. å spare tid med bedre digitale løsninger. Problemene kan særlig gjelde varamedlemmene som sjeldnere benytter seg av systemene, og det hender at de kontakter de ordinære medlemmene for å be om hjelp til å finne fram.

Det kan også være praktiske problemer knyttet til å være intervjugruppas leder. F.eks. er det intervjugruppas leder som setter sammen intervjugruppa og som holder av datoer til intervjuer. Slik det er nå, sender vedkommende e-post til rådsmedlemmene med forespørsel om hvem som kan delta når, med påfølgende behov for ekstrarunder på e-post når «kabalene» ikke går opp.

4.2.6 Lite fagkompetanse på personalutvelgelse

I forarbeidene til domstolloven er det bl.a. lagt stor vekt på at Innstillingsrådets medlemmer skal ha «*særlig kompetanse innenfor personutvelgelse og rekruttering*». Dette utdypes imidlertid ikke, og ifølge JD er dette kriteriet i varierende grad brukt eksplisitt. Ved en oppnevning til rådet nylig formulerte JD det slik da de ba om forslag til kandidater: «*Det er ingen krav til hvilke type dommere som bør utnevnes, men det bør tilstrebnes at det oppnevnes medlemmer med kunnskap om og interesse for rekrutteringsarbeid og personalutvelgelse.*»⁶

Fra å kreve «særlig kompetanse» brukes det altså nå en formulering om å tilstrebe «kunnskap om og interesse for» rekruttering og personalutvelgelse. Flere av de nåværende allmenn- og vararepresentantene i rådet har riktig nok lederstillinger og/eller relevant rekrutteringserfaring, men vårt inntrykk fra intervjurunden er at de ikke opplever at dette har vært blant de avgjørende kriteriene for å oppnevne dem.

I praksisnotatet bekreftes inntrykket av at dette kriteriet er lite vektlagt: «*.. rådets medlemmer har i utgangspunktet ingen spesialkompetanse for å drive utvelgelsesprosesser, ut over forutsetningsvis å være personer med interesse for feltet og med variert erfaring fra yrkes- og samfunnslivet*» (IR 2018, s.49).

Manglende kompetanse i rådet vil kunne kompenseres av den kompetanse sekretariatet kan stille opp med. Men av dem som arbeider for sekretariatet er det som nevnt fire jurister og bare en med HR-kompetanse. Flere informanter både i råd og sekretariat vurderer da også at det ville være nyttig med mer HR-kompetanse i sekretariatet bl.a. for å kunne gi rådet mer kvalifisert rekrutteringsfaglig bistand.

4.2.7 Lite avsatt tid til opplæring

Innstillingsprosessen omfatter en rekke oppgaver som forutsetter høy kompetanse, særlig når det gjelder å lede intervjuer og å vurdere kvalifikasjoner. For flere av rådsmedlemmene, særlig allmennrepresentantene, er det også behov for å tilegne seg en forståelse av hva dommerrollen i

⁶ Opplyst i e-post 6.12.19 fra Sivilavdelingen, JD

praksis innebærer. I tillegg kommer behov for noen praktiske ferdigheter, som å beherske de saksbehandlingsløsningene som sekretariatet legger opp.

På denne bakgrunn kunne man forvente et relativt omfattende opplæringstilbud. Det er imidlertid ikke tilfellet. I praksis får nye rådsmedlemmer én dags opplæring av sekretariatet, og de har normalt kun en observatørrolle når de er med på den første intervjurunden. I tillegg blir det på rådsmøtet i november (som er det eneste todagens rådsmøtet) årlig tatt opp temaer som kan bidra til kompetanseheving for samtlige rådsmedlemmer, bl.a. intervjuteknikk. Men informanter både i råd og sekretariat oppgir at det er behov for mer opplæring. En informant blant rådsmedlemmene sa det så sterkt: «Søkeren som får et nytt rådsmedlem som intervjuleder på sitt intervju, den personen er uheldig».

Rådet har på bakgrunn av LEAN-prosessen som nylig er foretatt, bedt sekretariatet lage et utkast til et mer dekkende introduksjonsprogram for nye rådsmedlemmer. Vi får opplyst at dette arbeidet nå er igangsatt.

4.2.8 Stort rom for skjønn ved utvelgelsen

Det blir foretatt utvelgelse i to trinn: først hvem som skal til innkalles til intervju, og deretter hvem blant de intervjuede som skal innstilles som nr. 1, 2 og 3. Praksisnotatet kan forstås slik at det er de samme utvelgelseskriteriene som brukes på begge trinn, men vi får oppgitt at det legges større vekt på objektive kriterier ved utvelgelsen til intervju.

De objektive kriteriene er at det kreves juridisk embetseksamen, plettfri vandel, økonomisk solvens og minst 10 års yrkeserfaring som jurist. Videre er det vurdert som en fordel å ha en viss bredde i tidligere praksis og erfaring fra flere rettsinstanser. I tillegg kan nevnes at det de siste årene er gjort forsøk med personlighetstester for kandidater til domstollederstillinger. Vi får opplyst at erfaringene er gode slik at det ligger an til at dette blir videreført.

Erkjent at det er stort rom for skjønn

Den forrige Domstolskommisjonen sa bl.a. dette om utvelgelseskriterier: *”I utgangspunktet er det uheldig med utvelgelsesfaktorer som ikke er operasjonelle. Er det for mange slike faktorer inne i bildet, kan vurderingen få et lite seriøst preg. Man kan risikere at valget baseres på hvem man ”liker” eller ”ikke liker” blant søkerne – eller at omgivelsene tror at det er dette som er avgjørende for personvalget.»* (NOU 1999:19, pkt. 7.3.1).

I praksisnotatet heter det: *«Pr. i dag må Innstillingsrådet bygge på alminnelige skjønnsmessige vurderinger uten eksakte faglige metoder eller objektivt operasjoniserbare kriterier. Gjennom søknadene med vedlegg, intervju og referanser gis Innstillingsrådet et visst grunnlag for bedømmelse, men med begrensninger. For de som allerede er i dommerstillinger, er grunnlaget best»* (IR 2018, s.16).

Samtidig blir det understreket at rådet tar hensyn til å få en samlet best mulig sammensetning av dommerkorpset i den enkelte domstol når det gjelder alder, kjønn, tidligere yrkeserfaring, personlige forutsetninger m.v.

Ved utvelgelse til domstollederstillinger kan det subjektive elementet bli vel så stort: *«Uten forutgående ledererfaring er det ev. lederpotensiale som Innstillingsrådet må vurdere.*

Domstollederstillinger ved ulike domstoler kan stille meget forskjellige krav, f.eks. fordi domstolene har helt ulik størrelse, og det også ellers er helt ulike lederutfordringer.» (IR 2018, s. 23)

Når det gjelder utvelgelsen til å bli innstilt til dommerstilling, er det i praksisnotatet en rekke steder angitt både objektive og subjektive krav, forventninger og utvelgelseskriterier. Det går imidlertid ikke fram hvordan disse kan operasjonaliseres og vektet mot hverandre for å understøtte mer systematiske vurderinger.

I malen for saksframlegg til innstillingen finner vi likevel en liten indikasjon på hvordan det bør vektet. Der heter det: «*For hver enkelt gis en oppsummering av utdanning, eksamenskarakter og praksis. Videre gjengis kort fra intervjuet [...] hvilket inntrykk intervjugruppen har fått av vedkommende [...] Ved motstrid mellom inntrykk under intervju og uttalelser fra referanser, blir dette særskilt kommentert. Som regel vil mest vekt i slike tilfeller bli lagt på referanseuttalelser.» (IR 2018, s. 53).*

Intervjumalene

Det er utarbeidet intervjumaler for dommerstillinger og domstollederstillinger og maler for referanseinnhenting. Ifølge informantene er disse til nytte og blir fulgt i ganske stor grad. Enkelte påpeker imidlertid at særlig referatene fra referanseinnhenting noen ganger er så korte at de ikke kan ha fulgt malen. Se for øvrig kap. 5 for enkelte kommentarer til malen for dommerintervju.

Begrenset tidsramme

Tidsrammen for intervjuene er normalt litt over en time, mens det brukes inntil 90 minutter for domstolledere. Enkelte av våre informanter blant rådsmedlemmene mener dette er for knapt og viser til at andre arbeidsgivere bruker mer tid på å foreta rekruttering bl.a. med bruk av andregangsintervju. Disse informantene vil se det som nyttig med andregangsintervju, iallfall når det er tvil om vurdering og rangering av kandidatene.

4.2.9 JD holder seg på armlengdes avstand

Da IR ble etablert, ble det lagt opp til at JD kunne overprøve rådets innstillinger. Kongen i statsråd skulle kunne velge blant de tre innstilte fra rådet. Dersom departementet ønsket å utnevne en søker som ikke var innstilt, kunne saken sendes tilbake til IR for vurdering, og departementet kunne til og med overprøve rådets nye vurdering.

I praksis er forholdet annerledes fordi JD klart ønsker å markere rådets uavhengighet. Bortsett fra å oppnevne rådets leder og medlemmer holder JD seg på klar avstand. De legger konsekvent rådets innstillinger til grunn. Vi får oppgitt at det er minst 10 år siden JD foretok endringer i innstillingene. JD vurderer heller ikke rådets årsrapporter eller budsjett. I den grad det er kontakt, skjer det helst på rådsleders initiativ, f.eks. for å drøfte rekrutteringssituasjonen. Den såkalte Gulating-saken var et unntak.⁷ Da valgte JD etter eksternt press å be rådet om å vurdere en innstilling på nytt (Rett24, 2019). Rådet etterkom anmodningen om å vurdere, men valgte å opprettholde sin opprinnelige innstilling, og den ble ikke overprøvd av JD.

⁷ En rekke dommere protesterte i brev til JD mot rangeringen som IR gjorde i sin innstilling til embeter som lagmann og lagdommer ved Gulating lagmannsrett (Rett24, 2019).

Sammenliknet med tidligere ser det ut til at holdningene til rådets uavhengighet har endret seg. Det har tidligere vært «relativt regelmessig møtevirksomhet på generelt grunnlag mellom Innstillingsrådet og departementets ledelse» (IR 2018, s. 60). Det kunne også hende at politisk ledelse deltok. Videre framgår det av Statskonsults evaluering i 2007 at flere rådsmedlemmer den gang ønsket et årlig møte med JD for å utveksle erfaringer og at JD var positive til en slik ordning (Statskonsult 2007). Slik kontakt vurderes ikke lenger som aktuelt.

4.3 Innstillingsprosessen

4.3.1 Stedvis svært få søkere

Som nevnt er det ikke IR, men DA som har ansvar for å utlyse ledige stillinger og skaffe tilstrekkelig søkergrunnlag. Siden denne fasen også inngår i en innstillingsprosess, har vi også i noen grad spurt informantene om denne fasen.

Det har vist seg at det er til dels svært liten søkning til ledige stillinger ved embeter utenfor de store byene. Særlig gjelder dette stillinger som domstolleder og jordskiftedommer.

Statistikken viser at det i 2018 i gjennomsnitt var 9 søkere per utlyst dommerstilling, men variasjonen var svært stor: Det høyeste antallet var 63, mens det laveste var 2. For domstolledere var gjennomsnittet 3,9 søkere, mens det for jordskiftedommere var 3,3 søkere.

I en undersøkelse blant personalansvarlige ved domstolene oppga 1 av 10 at det er vanskelig å få tak i kvalifisert arbeidskraft (NOU 2019:17, vedlegget s. 87).

Handlingsplan foreligger, men ...

DA laget i 2015 en handlingsplan for rekrutteringen. Blant tiltakene her finner vi at DA vil identifisere kvalifiserte søkere som ikke når opp, men som har et dommerpotensial og som bør følges opp med motiverende samtaler. Flere av informantene våre er også inne på at det er behov for slik oppfølging. Vi får opplyst at dette også gjøres i dag når DA og rådet er enige om det.

Praksisnotatet inneholder en del informasjon om utvalgskriterier for dommer- og domstollederstillinger. Et tiltak i handlingsplanen er å oppdatere praksisnotatet når det gjelder kravspesifikasjonen til dommerstillinger. Spørsmålet er i hvilken grad dette har vært fulgt opp. Enkelte av våre informanter savner iallfall en mer presis angivelse av hvilke kompetanser som etterspørres til dommerstillinger. Andre bemerker at ved å lese seg opp på lederkriteriene i praksisnotatet kan man lettere svare «riktig» i intervjuene når det spørres om hva som er viktige egenskaper for en domstolleder/dommer.

Et tiltak i handlingsplanen som er fulgt opp, er å få bistand fra et rekrutteringsfirma til å gjennomføre tester av kandidatene. Dette anvendes nå for domstollederstillinger, og erfaringene synes å være gode.

Standard utlysningstekst gir lite informasjon

Flere informanter påpeker at domstolene bør «være mer på tilbudssiden» i arbeidsmarkedet, bl.a. når det gjelder utforming av utlysningstekster.

Ved utlysning av ledige stillinger brukes i dag en standardtekst for dommerstillinger, og under overskriften «Om stillingen» blir det gitt informasjon om domstolembetet, ikke om den aktuelle stillingens innhold. Det henvises i stedet til praksisnotatet, som er tilgjengelig på nettsidene.

Begrunnelsen for dette er at en dommer skal være generalist slik at det ikke bør defineres særlige kompetansekrav for enkeltstillinger. For domstollederstillinger gis det imidlertid relativt ofte tilføyelser og endringer i standardteksten i samsvar med behovene ved det enkelte embetet. Vi har ikke tall for omfanget av dette.

Bruk av en standardtekst innebærer at utlysningen ikke avspeiler den såkalte bestillingen fra domstolleder, dvs. de behov som det aktuelle domstolembetet har og som domstolleder har angitt til intervjugruppa. Det kan dreie seg om yrkes- og erfaringsbakgrunn, kjønnsfordeling, teknologikompetanse mv. Dette er imidlertid kriterier som faktisk blir brukt for å velge ut kandidater til intervju.

4.3.2 Et korrektiv til domstolleders innflytelse

Det er domstolleder som lager en bestilling på hvilke egenskaper/ferdigheter som er ønsket i en ledig stilling. Domstolleder kan deretter påvirke hvem som velges ut for intervju: «*Dersom domstolleder ønsker noen til intervju, som intervjugruppen ikke i utgangspunktet hadde tenkt seg intervjuet, utvides antallet søkere til intervju for å imøtekomme domstolleder.*» (IR 2018, s.47). Sentrale informanter opplyser at man i praksis alltid blir enige om dette.

For en domstolleder vil det være nærliggende å ønske å få fram til intervju kandidater som han/hun selv har positiv erfaring med, for eksempel fra en konstitusjon ved embetet. Dette selv om det på søkerlista er kandidater som objektivt sett har bedre kvalifikasjoner. Enkelte av våre informanter viser til situasjoner der domstolleder forsøker å endre sin bestilling slik at den bedre passer domstolleders foretrukne kandidat, eller der domstolleder forsøker å få utlysningen trukket tilbake fordi hans/hennes favoritt ligger dårlig an til å bli valgt. Dette har rådet ved flere anledninger avvist ved å stå fast på at bestillingen ikke kan endres i ettertid når søkerlista foreligger.

4.3.3 En nødvendig tidsklemme mellom rådsmøtene?

Det holdes ni rådsmøter årlig, dvs. hver måned bortsett fra juli, august og desember. Inntil nylig var også juni unntatt, men dette ble omgjort fordi det ble vurdert som nødvendig med et juni-møte for å unngå opphoping av saksmengden om sommeren.

Men dette innebærer at det på våren avholdes seks rådsmøter i løpet av fem måneder. Det skaper svært stramme frister for det som skal skje mellom møtene. For å imøtekomme domstolledernes behov for å fylle opp stillinger raskt bør man helst ferdigstille forslag til innstilling til det førstkommende rådsmøtet.

Rådet er her avhengig av at sekretariatet gjør en innsats for å få avtalt og forberedt intervjuene tidsnok. Kandidatene blir ofte innkalt til intervju med svært kort varsel, og de er naturlig nok motivert for å strekke seg langt for å stille opp. Men rådsmedlemmene selv er også under et sterkt tidspress: Intervjugrupper må raskt settes sammen, og det kan bli flere runder med bemanningsendringer før brikkene faller på plass: Deltakerne må finne tid til intervjuene med de

reiser det ofte innebærer, de skal ha tid til å innhente referanser, og intervjulederen skal skrive forslag til innstillinger før neste rådsmøte.

Å utvide perioden mellom møtene ville innebære å redusere antall rådsmøter, og det vurderes som lite ønskelig på grunn av saksmengden. Derfor blir fastsetting av intervjudatoer nå framskyndet, dvs. man venter ikke til etter rådsmøtet, men avgjør dette tidligere slik at det blir lettere å finne ledig tid for intervjurunder.

4.3.4 Ulike vurderinger i rådet av intervjuene

Blant rådsmedlemmene er hovedinntrykket at intervjuene fungerer greit. Enkelte påpeker at intervjuene kan arte seg forskjellig avhengig av hvem som leder intervjuet. En av informantene mener at kvalitetsforskjellen er størst mellom jurister og ikke-jurister. En annen mener at kvaliteten på intervjuene i større grad avhenger av intervjuleders erfaring. Flere er enige om at intervjumalen er til god hjelp. At intervjuene foretas relativt strukturert gjør det enklere å sammenligne kandidatene.

Uklar rolle for DA

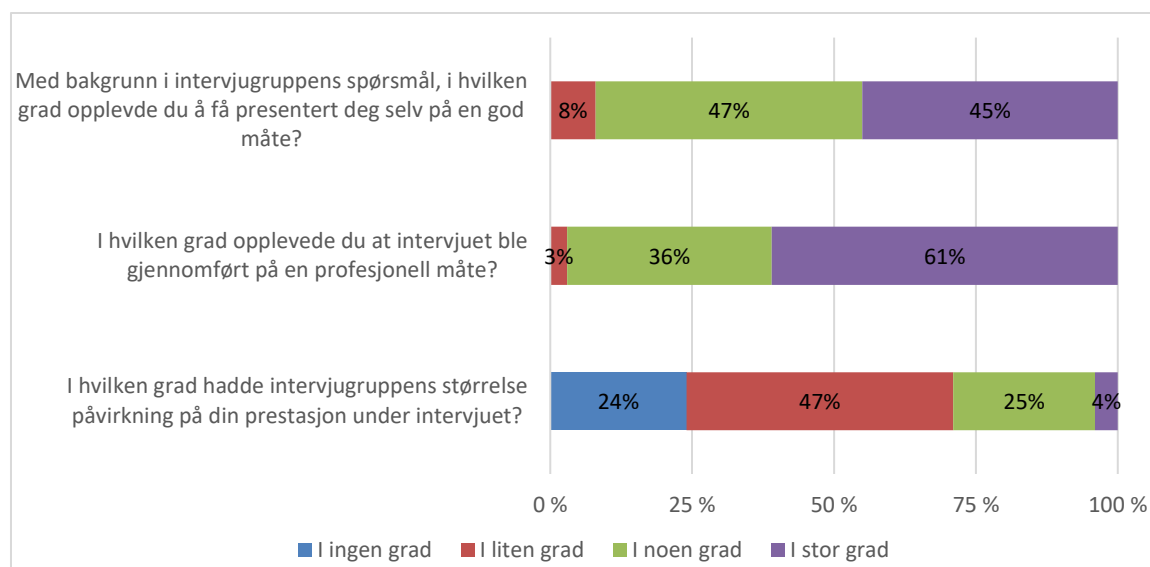
Hva er egentlig rolleforventningene når DA deltar i intervjuene? Flere informanter ser dette som uklart: DA oppfattes ikke av disse som del av rådets intervjugruppe, og fra enkelte rådsmedlemmer får vi høre at DA bør innta en mer passiv observatørrolle. DA-representantene på sin side viser til at de selv er bevisst på å holde en relativt lav profil i intervjuene. Men i oppsummeringen etterpå har de selvstendige synspunkter på kandidatene, og de oppfatter at rådet som regel er lydhøre for det. Slik sett oppfatter DA å ha relativt stor innflytelse dersom de utnytter mulighetene. Dette selv om de ikke har adgang til å la sin uttalelse følge saken og heller ikke har stemmerett når det kommer til rådsbehandling. Generelt ser det ut til å være mye opp til den enkelte person som representerer DA, hvordan DAs rolle utøves.

Bør intervjuledelse gå på omgang?

Blant rådsmedlemmene er det delte oppfatninger om rollen som intervjuleder fortsatt bør gå på omgang. De som vil beholde dagens ordning mener at det kan bli for mye på en person å lede fem-seks intervjuer på en dag. De som vil endre ordningen viser til at den innebærer ulike konkurranseforhold, ikke minst når ferske rådsmedlemmer første gang skal lede noen av intervjuene i en intervjurunde. Som en av informantene sa: «Det å intervjuer er en ferdighet som må øves.»

4.3.5 I hovedsak positive tilbakemeldinger på intervjusituasjonen

Som nevnt i kap. 2 gjennomførte IR i 2017/18 en spørreundersøkelse til tidligere søkere. Responsen på spørsmålene knyttet til selve intervjusituasjonen var i hovedsak positiv. 45 prosent av søkerne mente de i stor grad fikk presentert seg på en god måte på bakgrunn av spørsmålene som ble stilt, mens 47 prosent mente at de i noen grad fikk gjort det.



Figur 3. Tidligere søkeres vurderinger av intervjusituasjonen

På spørsmål om søkerne opplevde at intervjuet ble gjennomført på en profesjonell måte var de enda mer positive: 61 prosent oppga at de i stor grad opplevde intervjuet som profesjonelt, mens 36 prosent oppga at de i noen grad opplevde intervjuet som profesjonelt.

Spørsmål om intervjugruppas størrelse ga et påfallende stort utslag: 29 prosent oppga at prestasjonen deres under intervjuet i noen eller stor grad ble påvirket av størrelsen på intervjugruppa.

.. men også en rekke forbedringspunkter

Søkerne ble også bedt om å vurdere intervjusituasjonen i fri tekst. Av 140 respondenter var det 88 som la igjen et svar. Om lag halvparten av disse opplevde intervjusituasjonen som god totalt sett. Den andre halvparten var mer blandet i sine tilbakemeldinger. Dette utgjør nærmere en tredjedel av respondentene som besvarte undersøkelsen.

Det var særlig to forhold som ble kommentert. Mange reagerte på at det i hovedsak var én representant fra intervjugruppa som var aktiv underveis, mens de øvrige deltagerne kunne oppleves som «stenansikter», og man kunne få inntrykk av at man «snakket til en vegg».

Noen søkere hadde erfaring med Innstillingsrådet fra tidligere. Flere av disse opplevde at kvaliteten på intervjusituasjonen i stor grad var avhengig av hvem som ledet intervjuet. En søker kunne oppgi at det i ett intervju hadde vært god stemning og at det var en svært god opplevelse, mens det neste gang var tvert om.

I tillegg var det flere forhold som bare noen få respondenter bemerket. Eksempelvis ga tre respondenter uttrykk for at intervjugruppa stilte dårlige spørsmål, en søker bemerket at spørsmålene var vage og upresise, mens en annen så spørsmålene som lite relevante for stillingen som var utlyst. Et annet forhold som et fåtall søkere bemerket, var at intervjueren i for stor grad var bundet av malen, bl.a. ble det pekt på at det var for mange standardspørsmål som ikke ble fulgt opp. Vi har ikke informasjon om hvorvidt de kandidatene som svarte slik, ble innstilt til stillingen eller ikke.

.. som til dels gjentas av våre informanter

Vi finner noe av de samme kritikkpunktene i vår egen intervjurunde. Noen informanter etterlyser oppfølgingsspørsmål og mulighet for utdyping. De peker også på at intervjuleders kompetanse varierer. En informant foreslo å dempe inntrykket av eksamenskommissjon ved å omgruppere stolene slik at intervjugruppa ikke sitter i samlet front mot kandidaten.

God informasjon om prosessen videre

Hele 97 prosent av respondentene mente at informasjonen om prosessen videre var god eller svært god. Kommentarene i fritekst viste likevel noen synspunkter på at informasjonen var mangelfull, bl.a. at det kunne gjøres mer for å holde søkerne underrettet om videre behandling, og at det er ønskelig å bli informert før innstillingen legges ut.

4.3.6 Innhentning av referanser – ikke delegerbart?

De fleste rådsmedlemmene understreker betydningen av referanser. Samtidig erkjenner de at referanseinnhentning er tidkrevende: Minst tre referanser for hver kandidat, referansepersonene skal kontaktes og utspørres, og det skal tas referat som fordeles til de andre i intervjugruppa.

Når vi spør om ikke denne oppgaven kan overlates til sekretariatet, får vi ulike svar. Noen mener at det var riktig å overta dette fra sekretariatet i 2015 bl.a. fordi Dommerforeningen så det som viktig for å styrke rådets uavhengighet. Det begrunnes også med at dette innebærer skjønnsutøvelse, og at det er viktig med førstehåndskunnskap om referansene når de skal diskutere innstillingen etterpå.

Andre mener dette med fordel kan overlates til sekretariatet, bl.a. fordi noen bør spesialisere seg for å løse denne oppgaven med samme høye kvalitet for samtlige. Her vises det dels til at rådsmedlemmene løser oppgaven ulikt, dels til at enkelte leverer påfallende korte referater sett i forhold til malen for innhentingen. Å overlate dette til sekretariatet vil også bidra til at man raskere kan ferdigstille innstillinger fordi sekretariatet lettere kan planlegge og avsette tid til innhentingen. Det forutsettes da at dette blir en prioritert oppgave for sekretariatet.

4.3.7 Rådsbehandling: Forslagene blir sjelden endret

Et viktig element i forberedelsen av innstillingene er domstolleders uttalelse med forslag til rangering av kandidatene. Det er meningen at det skal legges stor vekt på disse uttalelsene, og vi får opplyst at rådet de siste fem årene har fulgt domstolleders forslag i 92 prosent av innstillingene. Enkelte av informantene mener at domstolleders innflytelse iallfall ikke bør være større, og de ser rådet som et korrektiv til domstolleders vurderinger.

Når 92 prosent av forslagene godkjennes, kan det spørres om rådet er et reelt korrektiv. I vurderingen av dette tallet bør det imidlertid tas i betraktning at valget i mange tilfeller kan være ganske enkelt. Som det heter i praksisnotatet: «Ofte peker noen seg ut» (IR 2018, s.16). Dessuten, som en informant påpekte, domstollederen kan allerede i utgangspunktet påvirkes av at forslaget hans/hennes skal gjennom en reell prøving i rådsmøtet.

Under rådsmøtene gjør intervjuleder rede for forslaget til innstilling. De andre i intervjugruppa får anledning til å utdype, og DAs representant får uttale seg før det åpnes for plenumsdiskusjon. Informantene omtaler dette som reelle diskusjoner selv om intervjugruppas forslag sjelden fravikes.

Rådet tilstreber enighet om innstillingene, og det er sjelden det tas dissens. I så fall gjelder det gjerne hvem som skal rangeres som nr. 2 eller 3. En optelling i 2007 viste at det i løpet av et halvår var fire dissenser fordelt på 25 innstillinger (Statskonsult 2007). I senere år har tallet vært klart lavere og har stort sett variert mellom 0 og 2 dissenser per år.

4.3.8 JD har kortere behandlingstid

I Statskonsult-rapporten fra 2007 ble lang saksbehandlingstid påpekt som et problem. Blant annet ble det avdekket at det kunne ta lang tid fra saker var rådsbehandlet til de ble registrert hos JD. Dette ser nå ut til å være løst ved at JD blir varslet i god tid om når saker vil bli oversendt slik at JD kan planlegge bedre. Men det tar om lag en måned fra JD mottar saken til den er ferdig til å gå i statsråd. Dette skyldes dels at det er en del formelle rutiner som skal følges, dels at det kan være mange innstillinger samtidig, dels at avdelingen har andre presserende saker parallelt.

Medregnet ventetid fra oppmelding til behandling i statsråd tar det normalt 4-6 uker totalt fra innstillingen er vedtatt i rådet til utnevning foreligger. Enkelte informanter påpeker at så lang tid er uheldig med tanke på at den som blir innstilt ikke kan føle seg helt sikker på at vedkommende faktisk blir utnevnt.

Fra JD blir det ellers påpekt at de har redusert sin behandlingstid ved å korte ned på det saksnotatet som skal forelegges politisk ledelse. I stedet for å gjenta innstillingen gjengir de nå kun den delen av innstillingen som oppsummerer kompetanse samt den samlede vurderingen av de ulike søkerne. For øvrig viser de bare til innstillingen og legger den til grunn. Som en av informantene sa: «*Departementet saksbehandler ikke, de oppsummerer.*» Det er altså ikke slik at JD overprøver de vurderingene som er gjort av rådet, jf. pkt 4.2.9 ovenfor. De nøyer seg med å lese igjennom og kontrollere at formalia er i orden.

4.4 Ressursutnytting

4.4.1 Stor, men ikke økende saksmengde

Som nevnt har rådet stor arbeidsbelastning. I 2018, som var et år med middels belastning, gjennomførte rådsmedlemmene 190 intervjuer og la fram 46 innstillinger (hvorav 12 gjaldt konstitusjoner) utarbeidet av like mange intervjugrupper.⁸ Mange innstillinger omfatter flere enn én stilling slik at disse innstillingene førte fram til besettelse av 68 stillinger. Deltakelsen i intervjugruppene er noe ujevnt fordelt på rådsmedlemmene: Særlig rådsleder og nestleder deltok i et stort antall intervjugrupper (hhv. 21 og 18), mens de andre fordelte seg fra 17 til 9 deltakelser. For de to jordskiftemedlemmene er det henholdsvis 3 og 5 deltakelser i intervjugrupper.

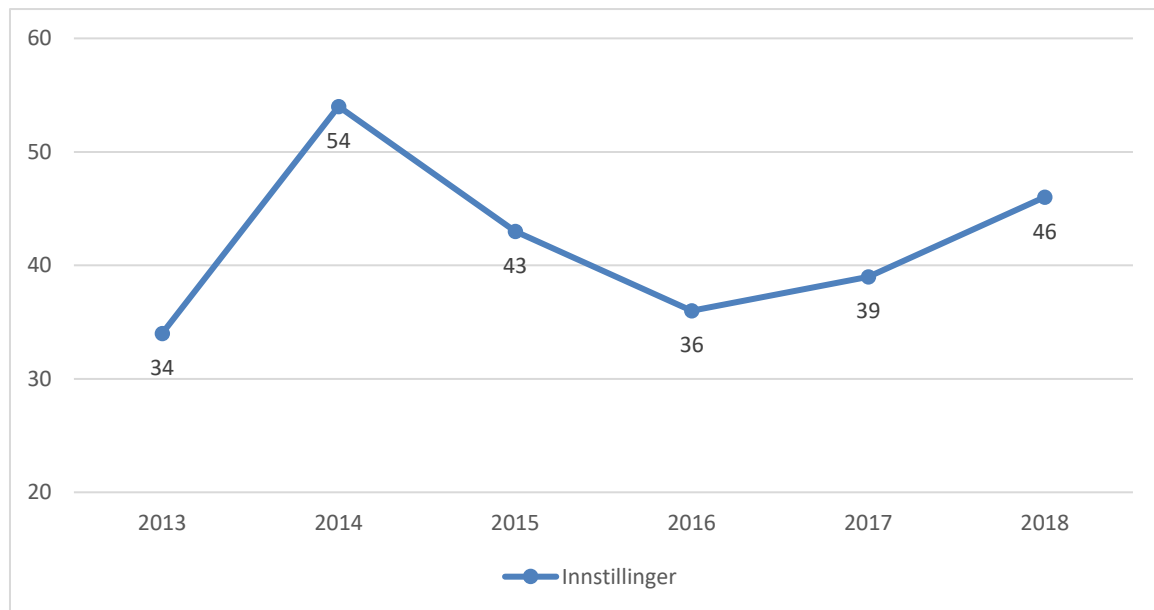
Antallet innstillinger fordelt på 9 rådsmøter gir et gjennomsnitt på 5 innstillinger per rådsmøte, og det er lite variasjon i antallet fra møte til møte.

Til dels store svingninger i saksmengden

Saksmengden er altså stor, men ikke økende. I figur 4 og 5 viser vi utviklingen i antall innstillinger og intervjuer i perioden 2013 til 2018. Antall innstillinger varierer fra år til år, f.eks. var det i 2013

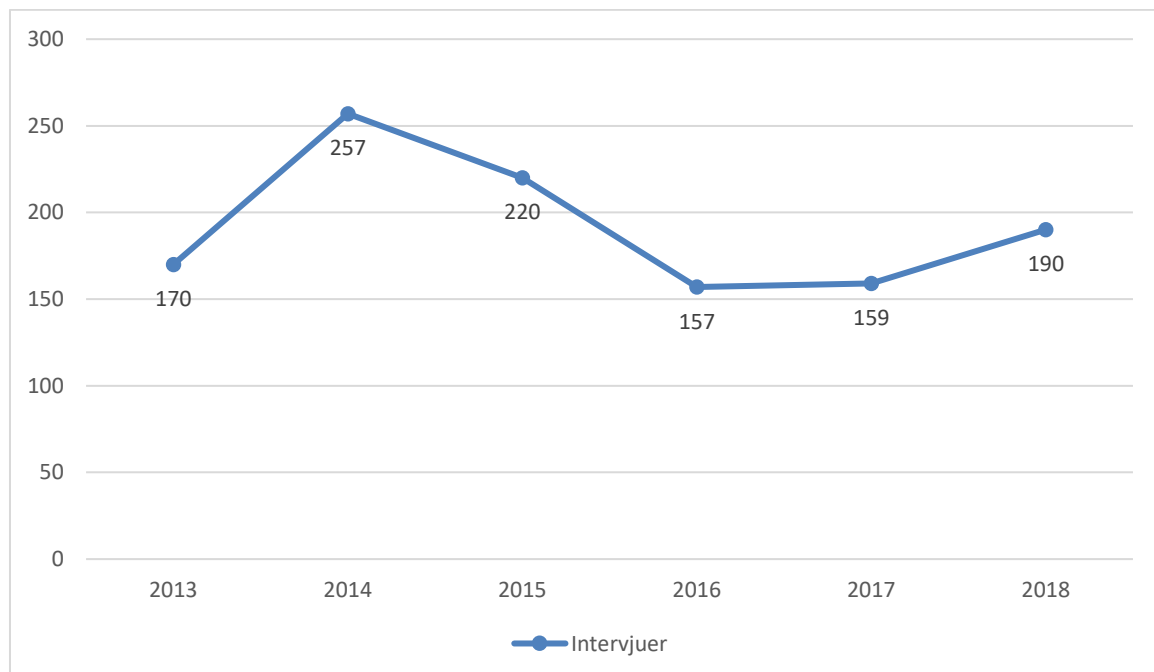
⁸ I tillegg kommer tre innstillinger foretatt av et setteinnstillingsråd.

bare 34 saker, mens det året etter var 54 saker, og i 2016 gikk det ned igjen til 36. Antall intervjuer varierer omtrent tilsvarende.



Figur 4. Antall innstillinger vedtatt av Innstillingsrådet

Svingningene kan delvis skyldes budsjettensyn ved at stillinger blir holdt ledige en periode slik at det hoper seg opp vakanser. For jordskifte kan det spores en svakt nedadgående tendens over de siste 7-8 årene.



Figur 5. Antall intervjuer foretatt av Innstillingsrådet

Det er heller ingen klar tendens i utviklingen over lengre tid. Allerede fra starten i 2002 ble det regnet med ca 50 saker årlig, og det er det samme nivået man går ut fra i dag. Men hvis det blir

større endringer i domstolstrukturen, må det påregnes at belastningen på IR vil øke betydelig i en periode fordi en rekke domstollederstillinger i så fall må utlyses.

Varamedlemmene er lite utnyttet

Vi får oppgitt at tidligere ble varamedlemmer innkalt til de fleste rådsmøtene, og de deltok i flere intervjugrupper enn nå. Av innsparingshensyn er dette ikke lenger praksis. Når varamedlemmer sjelden deltar på rådsmøtene, blir de også tilsvarende sjelden med i intervjugruppene som avtales under rådsmøtene. I 2018 var det tre av varamedlemmene som ikke deltok i noen intervjugrupper, mens de andre deltok et par ganger hver.

Flere påpeker denne tendensen som uheldig fordi, som en informant blant varamedlemmene skriver: «Resultatet er at faste medlemmer har for stor arbeidsbelastning, mens varaene verken har rutinen for rådets arbeid «inne» eller tenker at det er et poeng å sette av datoene for møtene.»

4.4.2 Relativt begrenset kostnad

Regnskapstallene for IR viser at i 2018 ble det totalt anvendt 4,4 millioner kroner. Lønnsutgifter til sekretariatet og andre administrative utgifter i DA kommer da i tillegg. En tidsserie viser at i 2014 var det sammenliknbare tallet 4 millioner kroner, mens det var nede i 3,2 millioner i 2015 og 3,8 millioner i 2016.

Tabell 1. Regnskapstall for Innstillingsrådet og prosentvis endring fra år til år (2013-2018)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Kostnader IR	4 278 931	4 000 510	3 235 563	3 853 349	3 968 548	4 413 033
Endring (%)	–	-7 %	-19 %	19 %	3 %	11 %

Hvis vi sammenholder dette med domstolene som helhet, som har et samlet budsjett på om lag 4,6 milliarder kroner og med ca. 650 dommere/domstolledere, utgjør IR et svært beskjedent volum og kostnadsbilde. Også sammenholdt med DA blir rådet svært lite: DA har nær 100 ansatte hvorav tre årsverk (fordelt på seks ansatte) går med til å betjene rådet.

Hva koster en gjennomsnittlig innstilling?

Vi kan som et regneeksempel sette gjennomsnittskostnaden ved ett årsverk + overhead og sosiale utgifter = 1,2 millioner kroner. Siden DA estimerer tre årsverk til sekretariatet, kan vi beregne DAs kostnad til om lag 3,6 millioner. Medregnet de direkte utgiftene på 4,4 millioner blir da totalkostnaden om lag 8 millioner kroner. Hvis vi fordeler denne totalkostnaden på 46 innstillinger i 2018, får vi et gjennomsnittlig kostnadsnivå på ca. kr 174.000 for hver innstilling. Vi har ikke funnet et relevant sammenlikningsgrunnlag, men ser dette som en bekreftelse på at rådet har et beskjedent volum og kostnadsbilde.

Økende kostnadsbevissthet

Generelt er inntrykket fra intervjurunden at det er en økende kostnadsbevissthet både i råd og sekretariat. Det gjøres jevnlig vurderinger med sikte på innsparing. Blant annet beregnes det alltid å klare seg med en møtedag i rådet bortsett fra et todagers temamøte i november. Tilsvarende forsøkes det å klare seg med én reisedag uten overnatting for hver intervjurunde. Det medfører at

man møtes først kl 10 og at det kan bli et stort tidspress for å bli ferdig samme dag. For tjenestereisene er det skiftet flyselskap for å spare billettutgifter.

Det er nå gjort forsøk med å holde rådsmøte som videomøte for å spare reiseutgifter, og det er besluttet å gå videre med dette der det er egnet. Hittil har videomøter bare vært brukt for at varamedlemmer skal kunne delta i en enkelt sak på rådsmøtet. Å gjennomføre intervjuer på video er foreløpig vurdert som en nødløsning og generelt lite aktuelt.

Varamedlemmer blir bare innkalt til rådsmøter når forfall er meldt i god tid i forveien. Videre legges de fleste intervjurundene nå til Oslo tinghus for å unngå utgifter til leie av møterom.

Nylig er det gjennomført en LEAN-prosess for hele innstillingsprosessen. Det har primært dreid seg om å strømlinjeforme prosessen med vekt på å forenkle og fornye arbeidsprosessene i sekretariatet og rådet.

5 Analyse og anbefalinger

Vår sammenfattende vurdering ut fra den kartleggingen vi har gjort (kap. 4), er at Innstillingsrådet (IR) i hovedsak fungerer godt. Da legger vi bl.a. vekt på at rådet gjør et grundig og samvittighetsfullt arbeid med innstillingene, at det holdes god framdrift i saksbehandlingen, og at råd og sekretariat har vært og er opptatt av å gjøre kontinuerlige forbedringer i sine arbeidsprosesser.

Men vi ser også flere mulige forbedringsområder. I dette kapitlet skal vi analysere disse i tre underkapitler om rekruttering/innstilling, ressursdisponering og organisering av råd og sekretariat. Aller først noen ord om legitimitetsgrunnlaget for rådet.

Hva er det som gir rådet tillit og legitimitet? Etter vår oppfatning er det viktig at:

1. rådet oppfattes som et uavhengig organ. Dette kan bygge på flere faktorer, men vi antar at det særlig dreier seg om:
 - a. at rådets avgjørelser ikke overprøves av departementet
 - b. at departementet ikke har hånd om oppnevning til rådet
 - c. at rådet har full kontroll med hvordan oppgavene løses
2. rådet framstår som et faglig profesjonelt organ som har evne til å innstille de best egnede kandidatene basert på åpen konkurranse og likebehandling, samtidig som det sørges for balansert rekruttering mht. kjønn, sektor- og yrkesbakgrunn mv. Dette forutsetter også åpenhet og involvering om rådets arbeidsprosesser og utvelgelseskriterier.
3. rådet kan vise til effektiv ressursdisponering og framdrift.

Vårt mandat gjelder pkt. 2 og 3. Det ligger i utgangspunktet utenfor vårt mandat å vurdere pkt. 1. Uavhengighet danner imidlertid uansett premisser for organiseringen, som er et av temaene i dette kapitlet.

5.1 Hvordan rekruttere de best egnede?

Å skaffe de beste dommerne forutsetter at det foreligger kvalifiserte søkere, og at det gjennomføres prosesser som identifiserer de kandidatene som har størst sannsynlighet for å gjøre en god jobb som dommer eller domstolleder. Dette må skje ved likebehandling av kandidatene og ved at prosessene gjennomføres likt fra gang til gang.

5.1.1 Samarbeid med DA

I forrige kapittel omtalte vi at det stedvis er få kvalifiserte søkere, spesielt når det gjelder domstollederstillinger og jordskiftedommerstillinger.

Å skaffe et tilstrekkelig søkergrunnlag er DAs ansvar. IR er derfor avhengig av at DA prioriterer tilstrekkelig av sine ressurser og kompetanse til dette. Vi ser det slik at rådet har behov for å kunne påvirke rekrutteringsarbeidet: Skal DA f.eks. legge større vekt på å følge opp dommerfullmektiger etter endt tjenestetid, slik et av tiltakene i DAs handlingsplan forutsetter? Eller skal DA satse mer på å stimulere til lokalt rekrutteringsarbeid i regi av stedlig domstolleder, slik et annet tiltak tilsier?

Mer generelt bør den handlingsplanen DA la fram i 2015, jevnlig revideres og følges opp. Til dette kan det innrettes årlige møter mellom rådet og DA for slike drøftinger.

Mer tilpassede utlysningstekster

Et utviklingstema for samarbeidet med DA kan være utlysningstekstene. Som nevnt i forrige kapittel baserer man seg i dag på standardtekster som sier lite om den aktuelle stillingen, eller om det er særskilte behov stillingen skal dekke.

Vi vil anbefale at man beskriver stillingsinnholdet i den grad det er definert at stillingen bør dekke særskilte behov. I slike tilfeller kan domstolleders behov («bestilling») legges til grunn for utlysningsteksten. Det kan f.eks. dreie seg om spesielle rettsområder som eventuelt søkes dekket, og/eller kompetanseområder søkere bør ha som f.eks. digital kompetanse. I så fall vil stillingen framstå som mer målrettet mot søkere med ønsket kompetanseprofil, og det vil kunne øke treffsikkerheten i den enkelte rekrutteringsprosess. Dessuten vil det gjøre det lettere for søkere å forstå hvorfor samme søker kan rangeres forskjellig til forskjellige stillinger, noe som i sin tur kan gi økt tillit til at utvelgelsen skjer ut fra saklige kriterier.

5.1.2 Utvelgelsesmetoder - mer vekt på objektive kriterier

For å finne fram til de best egnede bør IR ha et bevisst forhold til kriterier og metoder for utvelgelsen. I praksisnotatet sies det mye om kriterier, men lite om hvilken vekt som tillegges bakgrunnsfaktorer som karakterer og yrkeserfaring kontra det inntrykket som kandidaten etterlater seg i et intervju. Inntrykket vi får fra enkelte av våre informanter er at intervjuene, som alltid vil ha et element av subjektivitet, kan få for stor vekt eller at det framstår som uklart hvilken vekt de tillegges.

«Speed-date» blir lett for subjektivt

Dette settes på spissen med såkalte «speed-date intervjuer» (20-30 minutter) som av og til gjennomføres når det er mange søkere til en stilling. Formålet er å velge ut kandidater til ordinære intervjuer. Kandidatene til «speed-date» velges ut fra objektive kriterier som utdanning, erfaring mv. Det tar tid å vurdere kompetanse, og med så vidt sterkt tidspress vil inntrykket av kandidatene i stor grad måtte baseres på intervjuerens subjektive vurdering, og kandidater med stor evne til å «selge seg inn» vil ha en fordel. Vi vurderer det som bedre å «sile» søkermassen dels ved mer vekt på objektive kriterier i forkant, dels ved å ha regulære førstegangsintervjuer.

Mer vekt på objektive kriterier kan dreie seg om karakterer og yrkeserfaring. Man kan dessuten i utlysningen be kandidatene redegjøre for hva de har oppnådd av resultater i tidligere stillinger. Kandidatens omtale av resultater kan for øvrig også være relevant å trekke fram i intervjuer med referansepersoner.

Mer bruk av tester

Et alternativ for å legge mer vekt på objektive kriterier kan være å innføre tester som måler evner og/eller enkelte personlige egenskaper. Rene evnetester kan være et alternativ eller supplement til speed-date for å finne kandidater til ordinært intervju hvis tradisjonelle kriterier som karakterer og yrkeserfaring ikke strekker til for å sile søkermassen til et håndterbart nivå.

Vi vil imidlertid heller anbefale å gjøre forsøk med personlighetstester på linje med det som er prøvd ut for domstolledere. Dette er ikke tester for å sile søkermassen, men tester som skal bidra

til å avdekke de utvalgte kandidatenes personlige egnethet for stillingen. En slik test særskilt innrettet mot dommerrollen vil kunne gi et nyttig grunnlag for intervjuer med kandidatene.

Mer bruk av personlighets- og/eller evnetester vil medføre merutgifter, men de kan reduseres ved å sertifisere sekretariatet til å foreta testene. Dette vil også bidra til å styrke sekretariatets faglige rekrutteringskompetanse.

Mer vekt på forventningsavklaring

Det subjektive elementet i utvelgelsen kan også reduseres ved innretningen av intervjuene. Vi oppfatter den intervjumalen som rådet bruker til ordinære dommerstillinger som en god mal slik sett, men vi ser rom for enkelte forbedringer. Blant annet er malen svært omfattende i forhold til avsatt tid, noe som åpner for varierende måter å bruke malen på. Dessuten bør malen ha spørsmål som søker å avdekke kandidatens forventninger til stillingen slik at det kan skapes mest mulig samsvar i forventninger mellom kandidat og arbeidsgiver.

Refleksjoner basert på egne arbeidserfaringer

Videre legger vi merke til at det er satt av tid til å avdekke kandidatens motivasjon. Etter vår oppfatning er det viktigere å identifisere kandidaten med størst sannsynlighet for en god jobbprestasjon, og heller sørge for at denne blir motivert enn å lete etter den mest motiverte.

Flere av spørsmålene i intervjumalen retter seg da også mot faglige prestasjoner, bl.a. for å avdekke hvilken kunnskap og egenskaper kandidaten har som gjør vedkommende godt kvalifisert. Men helst bør også malen gi kandidatene anledning til å vise til konkrete arbeidserfaringer innenfor de kompetanseområdene som er relevant for stillingen.

Spørsmål om hva kandidaten kan vise til av tidligere resultater inngår nå i intervjumalen for domstollederstillinger, til dels også for dommerstillinger. Dette bør utvides, og kandidaten kan også bes om å fortelle om sine erfaringer fra en problematisk jobbsituasjon: Hvordan håndterte vedkommende dette, hva ble utfallet, og hvorfor gikk det slik? Ved å få kandidaten til å reflektere om tidligere atferd kan man øke sannsynligheten for å forutsi atferd i liknende jobbsituasjoner.⁹

En supplerende tilnærming, som ifølge intervjumalen allerede er i bruk, er å stille kandidaten overfor realistiske situasjoner (casebeskrivelser) for en dommer og spørre hvordan han eller hun ville ha håndtert disse.

Ut fra dette vil vi ikke anbefale å korte ned på intervjumalen, men snarere at det settes av mer tid til intervjuet, eventuelt at man i stedet åpner for et andregangsintervju i de tilfeller der kandidatene etter det ordinære intervjuet vurderes som noenlunde jevnbyrdige.

5.1.3 Behov for mer spesialisering

For å sikre likebehandling bør utvelgelsesintervjuer gjennomføres mest mulig likt fra gang til gang. Intervjumalen er et opplagt verktøy for å få til dette, men en mal kan anvendes ganske forskjellig. Kartleggingen vår indikerer da også at dette i noen grad er tilfellet. Et svar på dette er etter vår oppfatning at samme person bør lede alle intervjuene i samme intervjurunde.

⁹ Dette er kjent som STAR-teknikk for intervjuer (Situation, Task, Action, Result), se f.eks.: <https://zety.com/blog/star-method-interview>

Dette har også en annen begrunnelse enn likebehandling: Intervjuledelse kan betraktes som et fag. For å bli en god intervjuleder er det viktig at vedkommende får anledning til å praktisere ved å foreta intervjuer ofte. Det er lite hensiktsmessig å bare være intervjuleder et fåtall ganger i året. Etter vår oppfatning bør derfor denne rollen spesialiseres på to eller tre rådsmedlemmer. Det mest nærliggende er å knytte en slik spesialisert rolle til vervene som rådsleder og nestleder. Med tanke på intervjuer til domstollederstillinger vil det dessuten være nyttig at minst en av intervjulederne selv er domstolleder.

Begrunnelsene for økt likebehandling gjelder også oppgaven med å innhente referanser. Både av hensyn til likebehandling og for å få tilstrekkelig praksis til å bli en god referanseinnhenter bør også denne oppgaven ivaretas av samme person i samme intervjurunde. For ikke å øke belastningen på enkelte rådsmedlemmer bør oppgaven overlates til en medarbeider i sekretariatet, jf. pkt. 5.2.1.

Som tidligere nevnt vil det ifølge praksisnotatet (IR 2018, s.53) bli lagt større vekt på kandidatens referanser enn på inntrykkene fra intervjuet hvis det ikke er samsvar mellom disse i vurderingen av kandidaten. Dette gir i så fall et ekstra argument for å spesialisere og profesjonalisere referanseinnhenting.

Mer systematisk opplæring

Spesialisert praksis bør suppleres med systematisk opplæring. Rådsmedlemmer sitter ofte i to perioder (8 år), så det er rimelig tid til å få utbytte av opplæring, men kapasitetsproblemet for rådsmedlemmene (pkt. 4.2.5) kan gjøre det vanskelig å finne tid for dette.

Intervjuledere bør få grundig veiledning i starten og senere jevnlig tilbakemelding på hvordan deres intervjupraksis utvikler seg. Her ligger et utviklingstema for sekretariatet. Vi ser derfor behov for i større grad å ta i bruk og styrke DA/sekretariatets HR-faglige kompetanse generelt og deres rekrutteringsfaglige kompetanse spesielt.

5.2 Hvordan disponere ressursene?

Kartleggingen viser at kapasiteten i råd og sekretariat tidvis er svært anstrengt. Det er særlig knyttet til intervjuperiodene mellom rådsmøtene. Hvis ikke rådsmedlemmene strekker seg langt for å dekke behovet for intervjugruppemedlemmer, vil ikke dette fungere. For sekretariatet er det tidspress for å forberede intervjurundene, men med erfarne medarbeidere klarer de stort sett å holde fristene.

For oss ser dette ut til å bli for personavhengig og dermed sårbart. Blant annet med tanke på at belastningen kan bli vesentlig større som følge av endringer i domstolstrukturen vil vi derfor angi en del alternative muligheter for å bedre kapasiteten. For å velge mellom disse mulighetene bør det foretas en nærmere vurdering av hva som er mest praktisk gjennomførbart og gir mest nytte.

5.2.1 Muligheter for å avlaste rådet

Færre deltakere i hver intervjugruppe

Praksis er nå at tre rådsmedlemmer deltar i hver intervjugruppe (bortsett fra ved konstitusjoner). Ved å redusere antallet til to rådsmedlemmer i hver intervjugruppe vil man redusere belastningen

på rådsmedlemmene. I tillegg vil det redusere størrelsen på intervjugruppene, noe som spørreundersøkelsen kunne tilsi behov for (jf.pkt. 4.3.5).

Referanseinnhenting over til sekretariatet

Færre deltakere i intervjugruppene kan imidlertid ikke vurderes isolert fra referanseinnhenting. Hvis det bare blir to rådsmedlemmer å fordele referanseinnhenting på, vil jo belastningen øke for de to deltakerne i intervjugruppa. Denne oppgaven bør derfor samtidig overlates til sekretariatet og spesialiseres på en eller to medarbeidere, jf. pkt. 5.1.3 ovenfor om behovet for å sikre likebehandling og behovet for å praktisere ofte for å bli god. Den utvalgte sekretariatsmedarbeideren bør i så fall være med på hele intervjurunden slik at vedkommende får et best mulig grunnlag for referanseinnhenting¹⁰.

Større forutsigbarhet

En form for avlastning kan også skje ved å skape større forutsigbarhet for rådsmedlemmene. Et forslag som er kommet opp i forbindelse med LEAN-prosessen er å fastsette intervjudatoer for et helt (eller halvt) år om gangen slik at rådsmedlemmene kan planlegge sin tid på mye lengre sikt. Dette vil også gjøre det lettere å sette sammen intervjugrupper. Forslaget er foreløpig ikke vedtatt, men vår vurdering er at dette vil bidra positivt.

5.2.2 Muligheter som forutsetter mer ressurser

De vedtak IR gjør, er avgjørelser som har stor betydning for hvordan rettssikkerheten ivaretas i domstolene. Dommere er uavsettelige og kan i mange tilfeller bli værende i stillingen i opp mot 30 år. Da blir det tilsvarende viktig å sørge for at innstillingene utformes og vedtas på forsvarlig og faglig tilfredsstillende måte selv om dette er ressurskrevende.

Nå har vi i kapittel 4 vist at kostnaden ved IR er relativt beskjeden bl.a. når man tar i betraktning omfanget av den virksomheten rådet skal betjene. Vi ser positivt på de innsparingstiltakene som råd og sekretariat har satt i verk (jf. pkt.4.4.2). Samtidig vil vi foreslå at det vurderes tiltak som kan avlaste rådsmedlemmene selv om disse tiltakene vil forutsette at det tilføres flere ressurser:

Flere rådsmedlemmer

Et nærliggende tiltak er å øke antall ordinære rådsmedlemmer fra 7 til 9 slik at belastningen fordeles på flere. Det kan skje ved at antall dommere og allmennrepresentanter økes med en hver.

En variant av dette kan være å trekke jordskifterrepresentantene med i behandlingen av de ordinære innstillingene. Det ville redusere merkostnadene ved å ha 9 medlemmer istedenfor 7, men det ville på den annen side forstyrre balansen i representasjonen i rådet.

Særskilt organisering for innstilling av domstolledere

En alternativ variant kan være å skille ut innstilling av domstolledere på linje med hvordan det i dag er for jordskiftedommere. Det ville bety at i saker som gjelder innstilling av domstolleder, byttes to av dommermedlemmene ut med to domstolledere som er oppnevnt spesielt for denne type saker. Samtidig kan det være grunn til å vurdere en endring av den øvrige

¹⁰ Det kan bety at antall personer til stede ved intervjuene likevel ikke vil bli redusert selv om antall rådsmedlemmer går fra tre til to.

rådssammensetningen slik at ved domstollederstillinger skal minst ett rådsmedlem i utgangspunktet være faglig kvalifisert for lederrekruttering.

Antallet innstillinger av domstolledere er ikke så stor at dette ville avlaste rådet i særlig stor grad.¹¹ På den annen side ville denne varianten føre til at søkere til domstollederstillinger alltid blir intervjuet av domstolledere (forutsatt at intervjulederrollen ikke lenger går på omgang). Mer generelt ville det legge til rette for større oppmerksomhet om de særlige behov som skal fylles i en lederstilling. Dette med tanke på at god ledelse i sin tur kan bidra til økt kvalitet og effektivitet ved domstolsementene.

Mer bruk av varamedlemmer

En enklere mulighet for å avlaste ligger i å gjøre mer systematisk bruk av varamedlemmer i intervjugruppene. Det er formelt ingen ting i veien for dette, og det har da også vært forsøkt tidligere, men ble da oppgitt på grunn av merutgiftene dette medfører. Etter vår oppfatning bør ikke merutgifter stå i veien for dette. Et slikt tiltak har også den fordelen at det vil gjøre varamedlemmene tryggere på sin rolle.

Omlegging av varaordningen

Et nytt forsøk med å gjøre mer bruk av varamedlemmene kan kombineres med en omlegging av selve ordningen: Istedenfor å ha personlige varamedlemmer for de yrkeskategoriene som har mer enn ett medlem i rådet, kan man ha ett varamedlem for dommerne og ett varamedlem for allmennrepresentantene¹².

Disse to varamedlemmene vil det oftere være behov for enn de nåværende personlige varamedlemmene. Det gir dem bedre kjennskap til virksomheten og legger til rette for at de trekkes med i intervjugrupper helt på linje med de ordinære medlemmene. De kan også brukes til referanseinnhenting dersom den oppgaven fortsatt skal foretas av rådet selv.

Frikjøp

For de rådsmedlemmer som har særlig stor arbeidsbelastning, bør det etter vår oppfatning vurderes å frikjøpe disse delvis fra sine ordinære stillinger. Dette vil typisk være mest relevant for rådsleder og nestleder, men kan også gjelde andre som har spesielt krevende arbeidssituasjoner. Dette forslaget blir ellers særlig aktuelt dersom man velger å spesialisere to eller tre av rådsmedlemmene på intervjulederrollen, se pkt. 5.1.3, da dette vil øke belastningen for disse.

Et mer integrert saksbehandlingssystem?

En annen form for avlastning vil være å gjøre den praktiske siden ved saksbehandlingen enklere for rådsmedlemmene. Dagens situasjon, med flere systemer som rådsmedlemmene må kunne håndtere parallelt, vurderes som komplisert og tidkrevende av flere av våre informanter. Spesielt fører det til at varamedlemmer og nye rådsmedlemmer ofte ikke klarer å navigere mellom systemene og må ha hjelp. Det innebærer også en tilbakevendende tilleggsbelastning for sekretariatet med å veilede rådsmedlemmene. Vi anbefaler at det tas opp til en kost/nyttevurdering å innføre et mer integrert saksbehandlingssystem.

¹¹ I 2018 var det intervjuer til 7 domstollederstillinger (sorenskriver og førstelagmann)

¹² For yrkeskategoriene med bare ett medlem i rådet vil dette i praksis ikke medføre endringer.

Når det gjelder å avlaste sekretariatet, ser vi at den gjennomførte LEAN-prosessen har avdekket muligheter og tiltak for å forenkle den praktiske gjennomføringen av innstillingsprosessen. Blant annet blir det gjort felles tilgjengelig en oversikt over intervjudatoer og hvem som deltar når. Et annet eksempel er at det skal systematiseres omtale og referanser på dem som har søkt tidligere. Vi har ikke grunnlag for å vurdere disse tiltakene nærmere, men denne egeninitierte LEAN-prosessen bekrefter inntrykket av at både rådet og sekretariatet er opptatt av kontinuerlig forbedring og effektivisering av egne prosesser.

5.3 Hvordan organisere?

Spørsmålet om organiseringen er hensiktsmessig ble stilt som en av hovedproblemstillingene for evalueringen. Vi har allerede berørt enkelte sider av organiseringen ved å anbefale at rådet overlater oppgaven med referanseinnhenting til sekretariatet. Flere av avlastningsforslagene vil også ha implikasjoner for organiseringen.

I dette underkapitlet er vi særlig opptatt av organiseringen av forholdet mellom rådet og DA/sekretariatet.

5.3.1 Organisering som kollegialt organ er velegnet

Norsk forvaltning har lang tradisjon for at ansettelse skal behandles av et kollegialt organ. Det er fordi lederen for et kollegialt organ, f.eks et råd, ikke har instruksjonsmyndighet over de andre rådsmedlemmene. En slik organisering sikrer at ingen enkeltperson har mulighet til å avgjøre ansettelse på egen hånd. For domstolene som en uavhengig statsmakt står dette hensynet sentralt som bakgrunn for å opprette et uavhengig innstillingsråd og dermed avløse JD som innstillingsmyndighet.

5.3.2 Sekretariatet bør fortsatt legges til en vertsinstitusjon

Rådsorganer med beslutningsmyndighet kan ifølge Forvaltningsmeldingen deles i to typer (St.meld nr. 19, 2008-2009, s. 68):

- Selvstendige råd med eget sekretariat, f.eks. Kulturrådet
- Faglig selvstendige råd med sekretariat lagt til en vertsinstitusjon, f.eks. Statens råd for likestilling av funksjonshemmede (som har sekretariat i Bufdir)

Begge typer råd klassifiseres som egne forvaltningsorganer. Den sistnevnte typen, som IR tilhører, er kjennetegnet ved at de sekretariatsansatte må tjene to herrer: De er faglig underlagt rådsorganet, men de er ansatt i vertsinstitusjonen og administrativt underlagt dens ledelse.

Som nevnt i forrige kapittel mener enkelte av våre informanter at dette spenningsforholdet bør oppløses ved at rådet får sitt eget sekretariat atskilt fra DA. Det vil skape klarere linjer fordi de sekretariatsansatte da vil være underlagt rådet både faglig og administrativt.

En slik løsning vil imidlertid være mer vesentlig ressurskrevende fordi sekretariatet i så fall må bygges ut for å være selvforsynt med både juridisk og HR-kompetanse. Det må også bygges kapasitet stor nok til å ta de største toppene i den løpende saksmengden. I tillegg vil det kreves kapasitet til en rekke administrative funksjoner fordi rådet da bl.a. vil få arbeidsgiveransvar for de

ansatte i sekretariatet, det vil måtte føre eget arkiv osv. Hvis råd og sekretariat også fysisk skal atskilles fra DA, vil kostnadene øke ytterligere.

Fordelen ved den nåværende løsningen er at rådets sekretariat ved behov kan trekke på faglig kompetanse og administrative ressurser fra vertsinstitusjonen uten at disse er allokert til sekretariatet i utgangspunktet. En løsning med vertsinstitusjon er derfor egnet for rådsorganer med et lite sekretariat, med et noe varierende kapasitetsbehov og med et fagkompetansebehov som kan dekkes av et større, eksisterende fagorgan.

Etter vår oppfatning bør derfor IR fortsatt organiseres med sekretariatsfunksjonen lagt til DA som vertsinstitusjon. I tillegg kommer det konkrete behovet for å samarbeide med DA om det delte ansvaret for rekrutteringsprosessen, jf. pkt. 5.1.1 ovenfor.

5.3.3 DAs to roller bør tydeliggjøres

Vår kartlegging gir grunn til å reise spørsmål om DAs to roller som henholdsvis sekretariat og som representant for arbeidsgiverfunksjonen oppfattes som to atskilte roller. Dette kan sees på bakgrunn av at det til dels er de samme personene som ivaretar begge rollene. Når praksisnotatet i flere tilfeller også er uklar på dette, jf. pkt. 4.2.4, bidrar dette til å forsterke problemet.

Vi ser det slik at denne dobbeltrollen kan skape en oppfatning av at rådets uavhengighet er under press fordi sekretariatet oppleves som en utenforstående eller til og med som en motpart. Men det må ikke herske tvil blant rådsmedlemmene om at sekretariatet fullt og helt står til rådets tjeneste. Sekretariatet er i det hele tatt ikke et annet organ, det er underlagt IRs faglige ledelse og instruksjon og skal kun operere på vegne av rådet. Men når DA representerer arbeidsgiverfunksjonen, er det annerledes.

Vår anbefaling er å organisere med sikte på å skape et klarere skille mellom DAs to roller som henholdsvis sekretariat og representant for arbeidsgiverfunksjonen. Dette tilsier

- at de som representerer DA i rådsmøter og intervjugrupper ikke bør være en del av sekretariatet, og at det etableres rutiner for å synliggjøre dette.
- at sekretariatet bør være identifiserbart med egen leder og som en egen enhet i DAs organisasjon som er faglig uavhengig av DAs ledelse.

Dette betyr ikke at det bør være vanntette skott mellom sekretariatet og det øvrige DA. Snarere er det som nevnt nødvendig og nyttig at kompetansen kan disponeres på tvers av dette skillet. Det vil imidlertid være en fordel at flere av dem som arbeider for sekretariatet, også har sin primære tilknytning der selv om de regelmessig også arbeider for andre enheter i DA.

En slik organisering vil medføre at fleksibiliteten blir noe mindre for DA, bl.a. ved at sekretariatsleder ikke kan representere DA i rådsmøtene samtidig som vedkommende betjener rådet. Vi mener likevel at dette hensynet bør vike for en klarere rolleutøvelse overfor rådet.

Et bedre grunnlag for uavhengigheten

Her gjenstår et spørsmål som kan sies å være i grenseland for vårt mandat: Vil den skisserte organiseringen inkludert forholdet til vertsinstitusjonen være innenfor rammen av det uavhengighetskravet tilsier? Her kan det først vises til at også DA har en faglig uavhengighet av den

utøvende makt. Det bør etter vår oppfatning svekke innvendinger som er basert på prinsipper om maktfordeling mellom utøvende og dømmende makt.

Mer konkret kan det reises spørsmål om rådets evne til å foreta selvstendige vurderinger og avgjørelser og ikke i realiteten bli styrt av sitt sekretariat, som er lagt til en vertsinstitusjon. Generelt vil det i råd/sekretariat-relasjoner alltid være en viss risiko for en slik maktforskyvning bl.a. fordi sekretariatet vil kunne få et informasjonsovertak siden de jobber fulltid mens rådsmedlemmene har dette som deltidsverv. Dette er imidlertid mer relevant i tilfeller der et sekretariat alene utarbeider ferdige forslag til vedtak i rådsorganet.

I IR har rådsmedlemmene selv hånd om de sentrale elementene i prosessen, så som å velge kandidater til intervju, foreta intervjuene, utforme og vedta innstillingene og i tillegg utforme prosedyrer for arbeidet i tråd med domstolloven. Dette er arbeidskrevende, men betyr at rådsmedlemmer selv utformer og setter seg inn i kunnskapsgrunnlaget for sine avgjørelser.

Etter vår oppfatning vil rådet også få et enda bedre grunnlag for å oppfatte seg som fullt ut uavhengig, dels ved våre forslag til å styrke rådets kompetanse og kapasitet, og dels ved at DA innretter en mer presis utøvelse av sekretariatsrollen overfor rådet.

5.3.4 Uavhengigheten bør balanseres

Det ligger som nevnt utenfor vårt mandat å vurdere om kravet til uavhengighet for IR er oppfylt. Vi velger likevel å ta med en betraktning om behovet for å organisere med sikte på å balansere den uavhengigheten som rådet har i dag.

Generelt er det slik at faglig uavhengige forvaltningsorganer ikke står ansvarlige overfor noen for sine faglige vurderinger og enkeltavgjørelser.¹³ Men den sektoransvarlige statsråd har likevel et overordnet ansvar for å følge med og eventuelt gripe inn (Smith 2002), f.eks. i form av forskriftsendringer, dersom det utvikles en praksis som er uholdbar på en eller annen måte.

Dette kan tilsa at uavhengige forvaltningsorganer i utgangspunktet bør forpliktes til å praktisere utstrakt åpenhet bl.a. om de vurderingene organet bygger sin virksomhet på. Som det heter i Forvaltningslovutvalgets innstilling i kapitlet om uavhengige forvaltningsorganer, « .. *kan det stilles krav om rapportering og åpenhet, f.eks. ved å utvide allmennhetens rett til innsyn nettopp for uavhengige organer*» (NOU 2019:5, s.648). Innstillingsrådets offentliggjøring av utvelgelseskriterier i praksisnotatet kan sees som eksempel på slik åpenhet.

Dette kan utvides til åpenhet om rådets mer overordnede vurdering av sin situasjon. En mulighet er at rådet hvert fjerde år, f.eks. ett år før rådsleders oppnevningssperiode er avsluttet, utvider sin årsmelding med en redegjørelse for hvordan rådet oppfatter sitt mandat, hvilke utfordringer de ser, og hvilke strategier og prioriteringer de legger til grunn. Dette for at offentligheten kan få et bredt grunnlag for å vurdere rådets virksomhet og hvordan rådet forvalter den uavhengigheten de er tildelt.

¹³ Klageordninger kan sies å utgjøre et unntak, men for vedtak i IR foreligger det ikke alminnelig klageadgang. Fram til 2010 ble imidlertid enkelte utnevninger brakt inn for Likestillings- og diskrimineringsombudet.

Et mer forpliktende styringsdokument

Som nevnt i kap. 4 kan rådet når som helst endre sin praksis så lenge det skjer innenfor de rammer domstoloven trekker opp. Prinsipielt kan det reises et spørsmål om rådet bør forpliktes til å konsultere eksternt når rådet vurderer å gjøre endringer i sin arbeidsordning som berører andre aktører. En slik forpliktelse kan etableres ved at rådet i forskrifts form pålegges å fastsette bindende retningslinjer for dette. Etter vår oppfatning vil det imidlertid være mer i samsvar med rådets status som uavhengig at rådet selv fastsetter egne retningslinjer for å konsultere eksternt i slike sammenhenger. Det kan skje i forbindelse med en revisjon av praksisnotatet og etter konsultasjon med DA og andre relevante aktører.

5.4 Anbefalinger oppsummert

Dette prosjektet tok utgangspunkt i to problemstillinger som til dels er overlappende:

- *Er prosessen for innstilling av dommere hensiktsmessig?*
- *Er organiseringen hensiktsmessig?*

Vi har ut fra kartleggingen oppsummert at IR fungerer i hovedsak godt, men at det er mulig å gjøre forbedringer knyttet til begge problemstillingene. Vi har gruppert disse i tre forbedringsområder:

Hvordan innrette prosessen for rekruttering og innstilling?

Det første forbedringsområdet gjelder prosessen for rekruttering og innstilling. Her anbefaler vi:

- Det bør holdes årlige møter mellom rådet og Domstoladministrasjonen (DA) for å drøfte oppfølging av handlingsplan for rekruttering.
- Utlysningstekster bør beskrive stillingsinnholdet på grunnlag av domstolleders uttrykte behov istedenfor å bruke standardtekster.
- Det bør arbeides med å legge mer vekt på objektive kriterier for å velge ut kandidater til ordinære intervjuer.
- Det bør gjøres forsøk med personlighetstester på linje med det som er prøvd ut for domstolledere. Merutgifter kan reduseres ved å sertifisere sekretariatet til å foreta testene.
- Det bør satses mer på å identifisere kandidaten med størst sannsynlighet for en god jobbprestasjon.
- Det bør legges større vekt på hva kandidaten kan vise til av resultater, og at kandidaten bes om å fortelle om sine erfaringer fra en problematisk jobbsituasjon: Hvordan håndterte vedkommende dette, og hva ble utfallet?
- Kandidaten bør i større grad stilles overfor realistiske casebeskrivelser og spørres hvordan han eller hun ville ha håndtert disse som dommer.
- Vi anbefaler noe mer tid til intervju, eventuelt at man i stedet åpner for et andregangsintervju i de tilfeller der kandidatene vurderes som noenlunde jevnbyrdige.
- Samme person bør lede alle intervjuene i samme intervjurunde. En slik spesialisering vil bidra til mer likebehandling og at intervjuleder får flere anledninger til å praktisere. Tilsvarende bør referanseinnhenting ivaretas av samme person i samme intervjurunde.
- Spesialisering bør suppleres med opplæring. Intervjuledere bør få grundig veiledning i starten og senere jevnlig påfyll og tilbakemelding.
- Sekretariatets HR-kompetanse bør styrkes.

Hvordan disponere ressursene?

Det andre forbedringsområdet gjelder hvordan ressursene disponeres. Dette spørsmålet kan knyttes både til prosessen og til organiseringen. Vi har angitt en del alternative muligheter for å avlaste rådet og å bedre kapasiteten:

- Redusere fra tre til to rådsmedlemmer i hver intervjugruppe.
- Overføre referanseinnhenting fra rådsmedlemmer til sekretariatet og la et par medarbeidere spesialisere seg.
- Øke antall rådsmedlemmer fra 7 til 9, f.eks. ved at antall dommere og allmennrepresentanter økes med en hver.
- Skille ut innstilling av domstolledere: I saker som gjelder innstilling av domstolleder, byttes to av dommermedlemmene ut med to domstolledere. I tillegg bør minst ett rådsmedlem i utgangspunktet være faglig kvalifisert for lederrekruttering.
- Mer systematisk bruk av varamedlemmer i intervjugruppene, bl.a. ved å gå bort fra ordningen med personlige varamedlemmer.
- For de rådsmedlemmer som har særlig stor arbeidsbelastning, bør det vurderes å frikjøpe disse delvis fra sine ordinære stillinger.
- Gjøre en kost/nytte-vurdering av å innføre et mer integrert saksbehandlingssystem for å forenkle arbeidssituasjonen for rådsmedlemmene.

Hvordan organisere?

Det tredje forbedringsområdet gjelder organiseringen av råd og sekretariat. Her anbefaler vi :

- Innstillingsrådet bør fortsatt være kollegialt organisert.
- Sekretariatet bør fortsatt legges til en vertsinstitusjon. Ved å legge det til DA vil sekretariatet få tilgang til relevant fagkompetanse og kapasitet, herunder også kapasitet til en rekke administrative funksjoner uten at disse er fordelt til sekretariatet i utgangspunktet.
- Det bør skapes et klarere skille mellom DAs to roller ved at de som representerer DA i rådsmøter og intervjugrupper ikke bør være en del av sekretariatet, og at det etableres rutiner for å synliggjøre dette.
- Sekretariatet bør være identifiserbart med egen leder og som egen enhet i DAs organisasjon, samtidig som kompetansen kan disponeres på tvers. Men flere av dem som arbeider for sekretariatet, bør ha sin primære tilknytning der selv om de regelmessig også arbeider for andre enheter i DA.
- Generelt bør faglige uavhengige organer forpliktes til utstrakt åpenhet om de vurderinger de bygger sin virksomhet på. For Innstillingsrådet kan dette gjelde rådets overordnede vurdering, f.eks. en redegjørelse hvert fjerde år for hvordan rådet oppfatter sine utfordringer og valg av strategi. Dette vil gi offentligheten et bredt grunnlag for å vurdere hvordan rådet forvalter sin uavhengighet.
- IR bør selv fastsette egne retningslinjer for å konsultere eksternt når de skal endre sin arbeidsordning.

Referanser

- Consultative Council of European Judges (CCEJ) 2007: *Opinion no. 10 on the Council for the Judiciary at the service of society* (to the attention of the Committee of Ministers of the Council of Europe)
- Domstoladministrasjonen 2015: *Handlingsplan for rekruttering av dommere og domstolledere*
- Domstoladministrasjonen 2019: *Årsmelding 2018*
- Innstillingsrådet 2018: *Innstillingsrådets praksis-/policynotat*
- Innstillingsrådet 2019: *Årsmelding 2018*
- NOU 1999:19: *Domstolene i samfunnet*
- NOU 2019:5 *Ny forvaltningslov – lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning*
- NOU 2019:17: *Domstolstruktur*
 - Vedlegg til NOU 2019:17: *Brukerundersøkelser fra Norstat og Opinion:*
<https://www.regjeringen.no/contentassets/35573b30d77d47808c17fc5a5202faa1/no/sved/e.pdf>
- Ot.prp. nr 44 (2000-2001) *Om lov om endringer i domstolloven m.m.*
- Rett24, 2019: *Departementet ber Innstillingsrådet vurdere Gulating-jobbene på nytt.* Oppslag 21.8.2019
- Smith, Eivind 2002: *Forholdet mellom departement og direktorat. Konstitusjonelle utgangspunkter.* Vedlegg til Statskonsult-notat 2002:6
- Statskonsult 2007: *Evaluering av prosessen rundt dommerutnevnelser.* Rapport 2007:12
- St.meld. nr 19 (2008-2009) *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*

Vedlegg: Intervjuguider

Evaluering av Innstillingsrådet for dommere

Intervjuguide

Kort om prosjektet

Domstolkommisjonen har tatt initiativ til en evaluering av Innstillingsrådet for dommere (IR).

I forarbeidene til domstolsloven ble det stilt forventninger om at Innstillingsrådets medlemmer skal ha særlig kompetanse innenfor personutvelgelse og rekruttering, utvikling av gode arbeidsformer og saksbehandlingsrutiner, samt et profesjonelt sekretariat.

På denne bakgrunn har Domstolkommisjonen gitt Difi i oppdrag å evaluere IR for å få kunnskap som kan inngå i grunnlaget for kommisjonens arbeid. I den forbindelse intervjuer vi en rekke personer – internt og eksternt - som har erfaringer og synspunkter på rådets arbeid.

Målet for prosjektet er å vurdere om systemet og prosessene for ansettelse av dommere og domstolledere er formåls- og kostnadseffektivt, det vil si at best mulig dommere ansettes og at prosessen er effektiv innenfor de rammer som bl.a. domstolloven trekker opp. Difi skal også komme med forslag til eventuelle forbedringer. Vi tar sikte på å legge fram en prosjektrapport i februar 2020.

Om intervjuet

Intervjuguiden nedenfor vil ikke bli fulgt slavisk, men viser de hovedtemaene som vi ønsker å berøre. Det vil selvsagt være anledning til å komme inn på andre temaer når dette er relevant.

Vi understreker at det som sies i intervjuene ikke vil bli gjengitt på en slik måte at opphavspersonen kan identifiseres.

Spørsmål

1. Hva er ditt ansvarsområde/dine oppgaver i eller overfor IR?

2. Ansvars- og oppgavefordeling

Hvordan fungerer dagens ansvars- og oppgavefordeling sett fra ditt ståsted?

- a. Innstillingsrådet internt og i forholdet til sekretariatet
- b. Forholdet til DA
- c. Forholdet til JD
- d. Forholdet til domstolsleder

Hvilke forbedringsmuligheter ser du?

3. Kvalitet

- Hvordan fungerer intervjuene?
- Hvordan vurderer du kvaliteten på innstillingene i dag? Ser du forbedringsbehov?
- Er det tilstrekkelig klare retningslinjer for saksbehandling? (Jf praksis/policy-notatet?) Hva er ev. uklart?
- Bør man vektlegge de samme kriteriene i alle saker?
- Har Innstillingsrådet riktig kompetanse? Riktig sammensetning? Hvilken betydning har det at rådsmedlemmene er på deltid?

4. Ressurs- og tidsbruk

- Har IR tilstrekkelig ressurser? Er det avsatt tilstrekkelig ressurser/tid til de ulike oppgavene?
- Er faktisk saksbehandlingstid rimelig kort i de ulike fasene? Ser du noen flaskehalser i prosessen?
- Er arbeidsbyrden riktig fordelt mellom medlemmene i Innstillingsrådet?
- I hvilken grad har IR og sekretariatet evne og vilje til å fornye/forbedre virksomheten?

5. Kommunikasjon mellom de ulike aktørene

Hvordan vurderer du kommunikasjonen mellom de ulike aktørene, dvs. IR, DA, JD og domstolsleder? Ser du forbedringsbehov/-muligheter?

6. Tilsetting av domstolledere

- Hvilke erfaringer har du med tilsettingssaker som gjelder domstolledere? Ser du noen spesielle utfordringer?
- Hvilken kompetanse blir særlig vektlagt ved tilsetting av domstolledere?
- I hvilken grad har Innstillingsrådet og sekretariatet kompetanse til å innstille ledere?

7. Andre kommentarer?

Spørsmål til søkere

1. Hvilke erfaringer har du med Innstillingsrådet?

2. Søknadsprosessen

Hvordan opplevde du søknadsprosessen?

- Var det noe ved prosessen som skilte seg ut i positiv eller negativ forstand?
 - Var utlysningen tilstrekkelig tilgjengelig?
 - Fikk du tilfredsstillende informasjon underveis og etterpå?
 - Saksbehandlingstid?
 - Begrunnelse for ev. avslag?
- Sett på bakgrunn av praksis/policy-notatet, var det noe som overrasket deg?

3. Intervjuet

Hvordan vurderer du kvaliteten på intervjuprosessen?

- Opplevde du at intervjuleder var godt forberedt?
- I hvilken grad opplever du at det er like konkurransevilkår?
- I hvilken grad syntes du spørsmålene var relevante? Fikk du eksponert dine egenskaper/kvalifikasjoner i tilstrekkelig grad?
- Ble det avsatt tilstrekkelig tid?
- I hvilken grad var de ulike aktørene aktive i intervjuet?
 - intervjugruppens leder, domstolleder, DA-representant, øvrige medlemmer
- Hvis du har vært inne til intervju tidligere, var det noe som skilte seg ut denne gang?
 - Kompetanse hos intervjuleder (og de andre)?
 - Deltakelse fra andre enn intervjuleder?

4. Referanser

- Har du synspunkter på Innstillingsrådets referanseinnhenting?
 - Gikk Innstillingsrådet utover de referansene du listet opp?
- Har du vært i kontakt med noen av referansene dine i etterkant? I så fall:
 - Opplevde du spørsmålene som relevante?

5. Andre kommentarer?

Spørsmål til domstolledere

1. **Hvor mye erfaring har du med Innstillingsrådet (IR)?**
 - Ditt generelle inntrykk av rådet?
2. **Ansvars- og oppgavefordeling**

Hvordan fungerer dagens ansvars- og oppgavefordeling sett fra ditt ståsted?

 - Hvordan vurderer du domstolsleders rolle overfor rådet?
3. **Kvalitet**
 - Hvordan fungerer intervjuene?
 - Får kandidatene eksponert sine egenskaper/kvalifikasjoner i tilstrekkelig grad?
 - I hvilken grad deltar de ulike aktørene i intervjuet?
Domstolleder, DA, intervjuleder, øvrige medlemmer
 - Kompetanse hos intervjuleder (og de andre)?
 - Har du synspunkter på Innstillingsrådets referanseinnhenting?
 - Hvordan vurderer du kvaliteten på innstillingene?
 - I hvilken grad har IR og sekretariatet evne og vilje til å fornye/forbedre virksomheten?
 - Har IR riktig sammensetning?
4. **Ressurs- og tidsbruk**
 - Er det avsatt tilstrekkelig tid til IRs arbeid?
 - Ser du noen flaskehalsar i prosessen?
 - I hvilke faser er det potensial for å forenkle/forbedre?
 - Utlysning
 - Utvelgelse av søkere til intervju
 - Gjennomføring av intervjuene
 - mv.
5. **Andre kommentarer?**