

Analyse af de danske domstole

Februar 2005

Justitsministeriet, Finansministeriet og Domstolsstyrelsen anmodede i august 2004 Deloitte om at gennemføre en analyse af de danske domstole. Analysen har til formål *at belyse de økonomiske konsekvenser af en tinglysningsreform samt en domstolsreform til brug for udarbejdelsen af et kvalificeret beslutningsgrundlag herom*. Analysen supplerer således de anbefalinger, som Domstolenes Strukturkommission fremkom med i betænkning 1398/2001.

Analysen belyser endvidere de økonomiske konsekvenser ved at udmønte regeringsgrundlagets målsætning om ”papirløs” tinglysning og eventuel samtidig centralisering af opgaven. Dette spørgsmål overvejes aktuelt af Justitsministeriets Tinglysningsudvalg.

Endelig beregner analysen de økonomiske konsekvenser af en række forslag fremsat af Retsplejerådet om reform af retsplejen.

Deloitte's resultater er løbende blevet forelagt en Analyse-styregruppe bestående af: afdelingschef Thorkild Fogde (Justitsministeriet, formand), Retspræsident Bjarne Christensen (Vestre Landsret), dommer Henrik Linde (formand for Dommerforeningen), afdelingschef Adam Wolf (Finansministeriet), direktør Bent Carlsen (Domstolsstyrelsen), kontorchef David Hellemann (Finansministeriet) og kontorchef Lennart Hem Lindblom (Justitsministeriet).

Ansvar for analysens konklusioner er Deloitte's.

Hvad regnes der på?

De økonomiske konsekvensberegninger af en domstols- og tinglysningsreform er foretaget på baggrund af en række alternative scenarier.

Det væsentligste alternativ er at reducere antallet af byretter fra 82 til enten 25, som foreslået af Domstolenes Strukturkommission, eller til 15 ikke nærmere definerede byretter.

For at sikre fortsat nærhed til borgerne har Strukturkommissionen foreslået, at der etableres 19 afdelingskontorer i forbindelse med en retskredsreform, men antallet ligger ikke fast.

Herudover er det et væsentligt valg, om tinglysningsopgaven fortsat skal løses af byretterne, eller om den – evt. i forbindelse med digitalisering – skal centraliseres i ét eller flere centre.

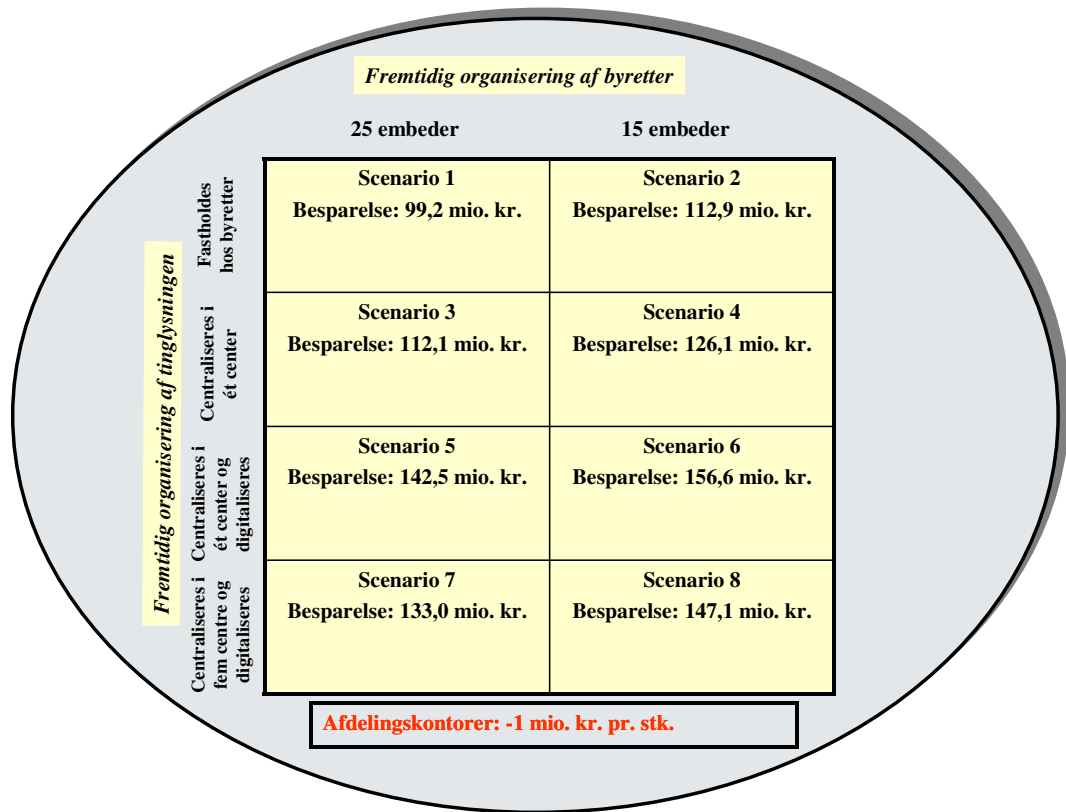
Endvidere beregnes de økonomiske konsekvenser af at gennemføre en række andre reformforslag på domstolsområdet, som mest hensigtsmæssigt kan realiseres i forbindelse med en strukturreform. Det gælder en ny instansordning for civile sager, kollegial behandling ved byretterne og omlægning af nævningsagerne fra landsretterne til byretterne.

Det bemærkes, at de økonomiske konsekvenser af et andet forslag, Domstolsudvalgets anbefaling om anvendelse af flere udnævnte dommere, ikke beregnes på grund af et manglende datagrundlag.

Hvad viser resultaterne?

De helt overordnede resultater af de økonomiske konsekvensberegninger fremgår af figuren nedenfor fordelt på otte scenarier. Figuren viser de økonomiske konsekvenser ved en domstolsreform, hvor antallet af byretter reduceres til enten 25 eller 15 (scenarierne 1 og 2), samt en domstolsreform kombineret med en tinglysningsreform under alternative

forudsætninger om antal embeder, centerdannelse og digitalisering (scenarierne 3 til 8). Besparelspotentialerne er opgjort i 2003-tal.



Som det fremgår, kan den største besparelse forventes ved en reduktion til 15 byretter med samtidig centerdannelse i ét center og digitalisering på tinglysningsområdet. Det bemærkes, at de samlede omkostninger til byretterne, eksklusive ejendomme, i 2003 udgjorde 658 mio.kr. Besparelspotentialet er således mellem ca. 15 og 24 procent.

Såfremt der etableres 19 *afdelingskontorer*, som foreslået af Domstolenes Strukturkommission, skal resultatet i hvert scenario *reduceres med 1 mio.kr. pr. afdelingskontor svarende til 19 mio. kr.*

Der må endvidere forventes en række *initialomkostninger* i forbindelse med gennemførelse af reformerne, som ikke er fratrukket besparelspotentialet i de otte scenarier. Et foreløbigt estimat over disse omkostninger er indsat nedenfor.

I afsnittet om omkostninger, som må forventes i en overgangsfase, uddybes initialomkostningerne nærmere. Nedenfor er de samlede forventede beløb angivet:

- Samlet vil der blive tale om initialomkostninger på **ca. 43 – 51 mio. kr.** ved en sammenlægning af byretskredsene. Hertil kommer et større beløb til rådighedsløn og fratrædelsesgodtgørelser, som der ikke har været et beregningsmæssigt grundlag for at estimere.
- Ved en **centralisering** af tinglysningen forventes *yderligere* initialomkostninger på **ca. 36-37 mio. kr.** ved etablering af ét center og **ca. 29-30 mio. kr.** ved etablering af 5 centre.
- Ved såvel **centralisering og digitalisering** forventes de *yderligere* initialomkostninger i stedet at blive **ca. 101 - 115 mio. kr.** ved etablering af ét center og ekstern digitalisering, **ca. 73 - 87 mio. kr.** ved etablering af fem centre og ekstern digitalisering, og **ca. 135 – 149 mio. kr.** ved etablering af 5 centre og intern digitalisering. De øgede omkostninger vedrører primært udvikling og implementering af et nyt it-system. Der indgår også omtrent 15-55 mio. kr. til rådighedslønninger mv.
- For Domstolene vil det udækkede arealbehov under Den statslige huslejeordning desuden komme til at betyde en varigt forøget husleje til indretning og kabling af om- og nybyggede ejendomme.

Samlet set forventes initialomkostningerne således at ligge mellem **43 og 149 mio. kr.**, hvortil kommer mellem **102 – 274 mio. kr.** til indskanning af akten alt efter hvilken model, der vælges.

Resultaterne inkluderer *ikke* de økonomiske konsekvenser i forhold til domstolenes *ejen-domsanvendelse*, da disse data ikke foreligger. De økonomiske konsekvenser af de *øvrige reformforslag* er samlet estimeret til at være neutrale, og de er derfor *ikke* indregnet i resultaterne ovenfor.

Der knytter sig betydelige både datamæssige og beregningsmæssige usikkerheder til analysen. Den væsentligste usikkerhed er, at der ikke har kunnet identificeres en stærk sammenhæng mellem størrelse og produktivitet. Dertil kommer, de fremtidige embeder alle vil være større end det største embede, der har indgået i etableringen af denne sammenhæng, hvilket giver visse metodiske udfordringer og usikkerheder. På datasiden vurderer Deloitte generelt, at kvaliteten er god, men må dog påpege, at tidsregistreringstal er forbundet med betydelig usikkerhed. Deloitte har ikke foretaget en verificering af, om de talmæssige data, vi har modtaget fra Domstolsstyrelsen, modsvarer indholdet i Domstolsstyrelsens systemer mv. Endelig gælder det, at en række af de estimerede besparelser hviler på erfaringsbaserede skøn og derfor er behæftet med usikkerhed.

Det er Deloitte's samlede vurdering, at beregningerne i nærværende rapport kan bruges som en indikation af et muligt økonomisk potentiale, men ikke som et konkret bud på de økonomiske konsekvenser af en domstolsreform mv. De resultater, som er fremkommet, harmonerer med Deloitte's normale forventninger til konsekvenserne af de foreslåede strukturændringer. Deloitte vurderer, at da hovedberegningerne er baseret på nedre konfidensintervaller, er potentialerne snarere undervurderet end overvurderet, såfremt de identificerede sammenhænge mellem størrelse og produktivitet er retvisende. Hvis de identificerede sammenhænge derimod ikke er retvisende tegner der sig ikke noget entydigt billede af de rene stordriftsfordele, men til gengæld øges bedste praksis potentialerne, jf. afsnittet nedenfor.

Hvordan er beregningerne foretaget?

Beregningerne er overordnet foretaget i tre trin: Først er der estimeret rene stordriftsfordele ved en koncentration i færre embeder, dernæst er der beregnet et bedste praksis-potentiale, og endelig er der estimeret en besparelse ved centralisering og digitalisering af tinglysningsopgaven.

Trin 1: De *rene stordriftsfordele* er estimeret med udgangspunkt i, at en koncentration af opgaverne i færre enheder typisk fører til en besparelse, fordi det giver mulighed for at samle ledelse og administration på færre hænder, at undgå duplikering af en række funktioner og at undgå smådriftsulemper (bl.a. strukturelt betinget overnormering).

Den egentlige beregning er foretaget ved hjælp af benchmarking af de eksisterende byretter, hvorved der er etableret en sammenhæng mellem produktivitet og størrelse. Denne statistiske sammenhæng bruges til at beskrive en udvikling i omkostningsniveauet afhængig af, hvor mange sager hver byret løser. På denne baggrund er det herefter blevet estimeret, hvad opgaveløsningen kan forventes at koste i større enheder med flere sager.

Trin 2: I forlængelse af estimeringen af de rene stordriftsfordele har Deloitte beregnet, hvilke yderligere besparelser der *eventuelt* kan opnås, såfremt der gøres en målrettet indsats for at indføre det, der kan karakteriseres som "*bedste praksis*" i de større enheder.

Bedste praksis er kendetegnet ved at være en kombination af de mest effektive arbejdsgange, god ledelse, en fleksibel organisation, en optimeret personalenormering mv. Der er således foretaget en beregning af det teoretiske bedste praksispotentiale. På baggrund af den gennemførte kortlægning af domstolene har Deloitte vurderet, at det i 25-embedsmodellen er realistisk at gennemføre bedste praksis i form af et gennemsnit af de 10 bedste embeder, mens bedste praksis som et gennemsnit af de 5 bedste embeder er realistisk i 15-embedsmodellen.

Trin 3: Endelig er der sket en beregning af de økonomiske konsekvenser af en centerdannelse og digitalisering af tinglysningen. Centerdannelsens økonomi er baseret på en overførsel af bedste praksis til et eller flere tinglysningscentre, mens effekterne af digitaliseringen er vurderet med udgangspunkt i en gennemgang af, hvordan digitaliseringen forventes at påvirke ressourceforbruget til tinglysningens enkelte delaktiviteter.

Hvad skal der til for at opnå besparelserne ved en domstolsreform?

Deloitte vurderer, at en generel styrkelse af embedernes ledelse er en afgørende forudsætning for, at domstolsreformen bliver en succes, og at de fremtidige, større og derved mere ledelseskrævende embeder kan hjemtage stordrifts- og bedste praksis-fordelene, uden at det går ud over kvaliteten af domstolenes arbejde.

Samtidig er et øget ledelsesfokus en mulig kilde til at opnå produktivetsgevinster ud over bedste praksis.

Deloitte er fremkommet med en række konkrete forslag til en styrkelse af ledelsesindsatsen, herunder klare administrative ledelsesbeføjelser til embedscheferne og en øget vægtning af ledelseskompetencen i forbindelse med udnævnelse af embedschefer.

Deloitte vurderer desuden, at en fælles fysisk ramme for fremtidige større byretter har væsentlig betydning. Det er således forbundet med langt færre vanskeligheder at opbygge en fælles kultur, når medarbejderne befinder sig på samme lokalitet, ligesom risikoen for

uhensigtsmæssig dannelse af myter og subkulturer reduceres. Hertil kommer, at et kompetenceudviklende fagligt miljø og videndeling beror på, at medarbejderne har social kontakt med hinanden i forbindelse med den daglige opgaveløsning. Dette må dog afvejes med de konkrete muligheder for og omkostninger ved at skabe fælles lokaliteter.

Deloitte har i forbindelse med analysen kortlagt erfaringer med implementeringen af lignende domstolsreformer i Norge og Sverige. De erfaringer, man har gjort sig med den praktiske implementering i disse lande, bør desuden indgå i overvejelser om tilrettelæggelsen i Danmark.

Hvilke omkostninger må forventes i en overgangsfase?

Initialomkostningerne ved implementering af en domstolsreform vil først kunne beregnes, efter at der er truffet en række grundlæggende valg, bl.a. om hvilke konkrete retskredse, der etableres, hvor mange afdelingskontorer der skal oprettes, om der skal ske centerdannelse på tinglysningssområdet osv.

Omhyggelig planlægning giver endvidere mulighed for at tilrettelægge et forløb, som minimerer initialomkostningerne – f.eks. ved valg af gennemførelsestakt, geografisk placering mv., og som sikrer hjemtagelse af de fulde effektiviseringsgevinster ved bl.a. opstilling af mål og gennemførelse af forandringsledelse.

Deloitte har lavet et foreløbigt estimat over de overordnede initialomkostninger på baggrund af vores erfaringer fra andre implementeringsprojekter af lignende omfang. Dette estimat er behæftet med ganske betydelig usikkerhed og kan primært ses som en indikation af, hvilke områder der nærmere skal analyseres i den videre proces.

Ved en sammenlægning af retskredse forventes følgende skønsmæssigt ansatte initialomkostninger:

- Personaleadministrative omkostninger (ca. 1,5 mio.kr.)
- Flytning, møblering mv. (ca. 10 – 15 mio. kr.)
- Produktivitetstab i forbindelse med strukturændringerne (ca. 26 mio. kr.)
- Projektledelse og forandringsledelse (ca. 4 – 6,6 mio. kr.)
- Intern kommunikation (ca. 0,5 – 1 mio. kr.)
- Ekstern kommunikationskampagne (ca. 0,5 mio. kr.)

Samlet vil der blive tale om initialomkostninger på **ca. 43 – 51 mio. kr.** ved en sammenlægning af byretskredsene. Hertil kommer et større beløb til rådighedsløn og fratrædelsesgodtgørelser, som der ikke har været et beregningsmæssigt grundlag for at estimere.

For Domstolene vil det udækkede arealbehov under Den statslige huslejeordning desuden komme til at betyde en varigt forøget husleje til indretning og kabling af om- og nybyggede ejendomme.

Ved en **centralisering** af tinglysningen forventes følgende *yderligere* initialomkostninger:

- Flytning (ca. 2 mio. kr.)
- Projektledelse (ca. 0,7 mio. kr.)
- Informationskampagne (ca. 0,5 mio. kr.)

- Etablering af et kontraktgrundlag og opfølgning (ca. 0,5 mio. kr.)
- Rekruttering (ca. 1 mio. kr.)
- Oplæring og implementering af bedste praksis (ca. 6-7 mio. kr.)
- Fratrædelsesgodtgørelse (ca. 18,5 – 25 mio. kr.)

I alt forventes de yderligere initialomkostninger som følge af centralisering således at blive **ca. 36-37 mio. kr.** ved etablering af ét center og **ca. 29-30 mio. kr.** ved etablering af 5 centre.

Ved såvel **centralisering og digitalisering** forventes de *yderligere* initialomkostninger i stedet at blive:

- Flytning (ca. 2 mio. kr.)
- Projektledelse (ca. 0,7 – 23 mio. kr.)
- Informationskampagne (ca. 0,5 mio. kr.)
- Etablering af et kontraktgrundlag og opfølgning (ca. 0,5 mio. kr.)
- Rekruttering (ca. 1 mio. kr.)
- Digitalisering af akten (ca. 100 – 262 mio. kr.)
- Systemudvikling og –implementering mv. (ca. 48 – 61 mio. kr.)
- Uddannelse og træning (ca. 2 – 3 mio. kr.)
- Fratrædelsesgodtgørelse og ventepenge (ca. 50 – 55 mio. kr.)
- Udskudt etablering af et servicecenter – gælder kun ved 5 centre (ca. 18 mio. kr.)

I alt forventes de yderligere initialomkostninger som følge af centralisering og digitalisering således at blive **ca. 210 – 281 mio. kr.** ved etablering af ét center og ekstern digitalisering og **ca. 409 – 423 mio. kr.** ved etablering af 5 centre og intern digitalisering.

Samlet set forventes initialomkostningerne således at ligge mellem **43 og 423 mio. kr.** alt efter hvilken model der vælges. De laveste initialomkostninger knytter sig til modellerne, hvor tinglysningen bevares ved byretterne, men i disse modeller opnår også de laveste besparelser. Højeste initialomkostning findes i modellerne med digitalisering og centralisering i fem centre – disse modeller opnår dog ikke de største besparelser, dette sker ved digitalisering og centralisering i ét center.

Hvilke arealmæssige konsekvenser kan forventes for byretterne?

Deloitte har foretaget en analyse af, om det kan antages, at en sammenlægning af byretterne fysisk kan rummes ved de 25 eller 15 byretter, der opretholdes efter en domstolsreform.

I beregningerne er arealbehovet pr. sag korrigeret for den produktivitetsforøgelse, der blev beregnet i 1398- og bedste praksis-sporene, og det samlede arealbehov er herefter beregnet ud fra den samlede forventede produktion. Dette er gjort både inklusive og eksklusive tinglysningen.

Analyserne viser, at de fleste af de nye byretter vil have et behov for, at der etableres yderligere areal, herunder til retssale. Ændres antallet af byretter fra 82 til 25 viser casestudier af tre eksisterende retskredse, at visse nye byretter kan forventes at have et

udækket arealbehov på helt op til 82 pct., mens andre kun vil have meget begrænset behov for yderligere areal.

Det udækkede arealbehov vil i høj grad afhænge af, om reformen fører til 25 eller 15 byretter, hvilket antal afdelingskontorer der etableres, og om tinglysningen centraliseres eller ej. En udskillelse af tinglysningsopgaven fra embederne vil betyde, at der frigøres arealer i de eksisterende ejendomme, som kan anvendes til andre formål. Endelig viste beregninger i 1398-sporet og i bedste praksis-sporet, at etablering af afdelingskontorer påvirker produktiviteten negativt, hvorfor et embedes arealbehov alt andet lige vil vokse, såfremt det har et afdelingskontor tilknyttet. På den anden side vil et afdelingskontor tilføre et embede bygningskapacitet både i forhold til kontorareal og i forhold til retssale.

Beregningerne af det fremtidige arealbehov viser ikke overraskende, at det højeste arealbehov vil være ved etablering af 25 retskredse og med tinglysningen bibeholdt ved byretterne. I dette tilfælde er det samlede arealbehov estimeret til 87.398 kvm. ekskl. Københavns Byret og 96.989 kvm. inkl. Københavns Byret. Det laveste arealbehov findes ved 15 byretskredse og centralisering af tinglysningen, herved bliver behovet 66.528 kvm. ekskl. og 75.966 kvm. inkl. Københavns Byret. I dag er der 75.514 kvm. til rådighed ved de 25 byretter, som der peges på i betænkning 1398, altså ca. 21.000 kvm. mindre end det højeste beregnede behov. For så vidt angår de 15 retskredse kendes placeringen af de enkelte byretter ikke, hvorfor det nuværende areal ikke kan opgøres.

Alt i alt kan det således forventes, at det samlede arealforbrug vil være mindre end i dag, hvilket hænger sammen med, at beregningerne i 1398-sporet og i bedste praksis-sporet viser, at en domstolsreform generelt betyder produktivitetsgevinster.

Hvilke økonomiske konsekvenser kan forventes ved at gennemføre øvrige reformforslag?

Forslaget om en *ny instansordning for civile sager* indebærer, at alle civile sager fremover som udgangspunkt skal anlægges ved byretterne som 1. instans. Forslaget vil medføre en samlet *besparelse på 6,4 mio. kr.* fordelt med 7,5 mio. kr. ved landsretterne og 3,6 mio. kr. i Højesteret, men modsvaret af en merudgift i byretterne på 4,8 mio. kr.

Omfanget af besparelspotentialet i Højesteret afhænger af bl.a. en stillingtagen til plenums størrelse, såvel som det ønskværdige i at højsteretsdommerne overtage dele af eller hele sagsforberedelsen fra gruppen af dommerfuldmægtige.

I forlængelse af dette forslag, har Retsplejerådet endvidere fremsat forslag, jf. betænkning 1401/2001, om at civile sager af principiel karakter, der ikke henvises til 1. instansbehandling i landsretten, skal behandles kollegialt i byretterne. Deloitte har beregnet den samlede *merudgift til kollegial behandling på 6,2 mio. kr.*

Forslaget om en *omlægning af nævningsagerne* fra landsretterne til byretterne i 1. instans med det formål at give mulighed for en fuldstændig prøvelse i to instanser vil samlet medføre en udgift. Den samlede omkostning er opgjort til *2,5 mio. kr.* sammensat af en merudgift på 3,3 mio. kr. ved byretterne modsvaret af en besparelse på 0,8 mio. kr. i Højesteret.

Deloitte vurderer herudover, at der er indikationer på et vist – ikke nærmere kortlagt besparelspotentiale ved landsretterne, som nærmere bør kortlægges i takt med, at ankefrekvens og erfaringer med fælles votering indfinder sig.

Deloitte har ikke skønnet udgifter til etablering af større retssale ved byretterne, og det kan ikke udelukkes, at sådanne udgifter påløber, såfremt der ikke vælges at indgå et ad hoc samarbejde herom.