

Deloitte.

Analyse af de danske domstole.

Samlet rapport

Justitsministeriet

21. februar 2005

Indhold

Analyse af de danske domstole: Samlet rapport

1. Indledning	3
1.1. Estimerede økonomiske konsekvenser på baggrund af de gennemførte analyser	4
2. Sammenfatning af resultaterne af analysen af de danske domstole	6
2.1. Deloitte's analysedesign	6
2.2. 1398-sporet	8
2.3. Bedste praksis-sporet	10
2.4. Øvrige forslag-sporet	11
2.5. Innovations-sporet	15
2.6. Ejendomsforhold og arealbehov	18
2.7. Initialomkostninger ved en domstolsreform	21
2.8. Samlet fremstilling af de økonomiske konsekvenser	23
3. Sammenfatning af resultaterne af optionsanalyserne	26
3.1. IT-analysen af tinglysningen	26
3.2. Analyse af Københavns Byret	29
3.3. Skandinavisk sammenlignende analyse	32
4. Grundlaget for resultaterne i hovedanalysen	33
4.1. Fokusering	33
4.2. Kortlægning	35
4.3. Datakvalificering	39

1. Indledning

Nærværende rapport er den samlede afrapportering vedrørende Analysen af de danske domstole, som Deloitte har gennemført i perioden 16. august – 30. november 2004.

Analysens resultater er løbende blevet fremlagt for Analyse-styregruppen efter hver afsluttet projektfase. Følgende delafrapporteringer (inkl. nærværende samlede rapport) er blevet leveret:

Fokuseringsfasen (16. – 22. august 2004)

- Beslutningsoplæg vedrørende fokusering af analysen og valg af byretskredse
- Risikooversigt
- Kvalitetssikringsplan
- Etablering af E-room

Kortlægningsfasen (23. august 2004 – 19. september 2004)

- 1. delrapport vedrørende kortlægningen
- Access-database med indsamlede data

Datakvalificeringsfasen (20. september – 3. oktober 2004)

- 2. delrapport vedrørende datakvalificeringen

Vurderings- og beregningsfasen (4. oktober – 16. november 2004)

- 3. delrapport vedrørende vurderings- og beregningsfasen

Afrapporteringsfasen (2. november – 30. november 2004)

- Samlet rapport

Validerings- og fejlretningsfasen (1. december 2004 – 21. februar 2005)

- Endelig validering af samtlige delrapporter

Udover denne hovedanalyse er der blevet udarbejdet tre optionsanalyser i forbindelse med hovedanalysen, som hver især er blevet afrapporteret selvstændigt:

- Digitalisering af tinglysningen
- Analyse af Københavns Byret
- Sammenlignende skandinavisk analyse

I nærværende rapport sammenfattes resultaterne af analysen af de danske domstole inklusiv optionsanalyserne. De forudgående delrapporter vedlægges som bilag.

1.1. Estimerede økonomiske konsekvenser på baggrund af de gennemførte analyser

Som nævnt ovenfor er der udover hovedanalysen udarbejdet tre optionsanalyser. To af disse optioner omfatter hhv. en analyse af de økonomiske konsekvenser af en domstolsreform for Københavns Byret samt en analyse af de økonomiske konsekvenser af at digitalisere tinglysningen. Af hensyn til muligheden for at opnå et samlet overblik, vil resultaterne af de udførte analyser blive sammenholdt i dette afsnit.

Nedenstående tabel sammenfatter således de økonomiske konsekvenser af en reform, som resulterer i enten 25 eller 15 embeder, og hvor tinglysningen enten fastholdes ved byretterne, centraliseres i ét center, centraliseres i ét center og samtidig digitaliseres eksternt eller centraliseres i fem centre og samtidig digitaliseres internt.

Ved beregning af de samlede økonomiske konsekvenser er taget udgangspunkt i de beregnede besparelser ved at gennemføre sammenlægning som foreslået i betænkning 1398, besparelser som følge af bedste praksis, eventuelle besparelser som følge af en centralisering af tinglysningen og endelig de estimerede øvrige centerfordel i forbindelse med centraliseringen af tinglysningen. Alle disse resultater er nærmere uddybet i hovedanalysen. Hvor relevant indgår desuden besparelserne i forbindelse med en automatisering og digitalisering af tinglysningen, disse er nærmere uddybet i optionen vedrørende de samlede økonomiske konsekvenser ved digitalisering og centerdannelse.

Fremtidig organisering af TL	Analyse	Fremtidig organisering af byretter									
		25 embeder					15 embeder				
		1398-sporet	BP-sporet	Centralisering af TL (inkl. øvrige centerfordele)	Automatisering og digitalisering	I alt	1398-sporet	BP-sporet	Centralisering af TL (inkl. øvrige centerfordele)	Automatisering og digitalisering	I alt
Fastholdes hos byretter	Hovedanalyse	54,0	37,7	-	-	91,7	64,1	40,9	-	-	105,0
	København	4,1	3,4	-	-	7,5	4,7	3,3	-	-	8,0
	I alt	58,1	41,1	-	-	99,2	68,7	44,2	-	-	112,9
Centraliseres i ét center	Hovedanalyse	31,4	27,3	49,1	-	107,9	43,4	28,8	49,1	-	121,4
	København	1,5	2,6	-	-	4,2	2,4	2,3	-	-	4,7
	I alt	33,0	30,0	49,1	-	112,1	45,9	31,1	49,1	-	126,1
Centraliseres i ét center og digitaliseres	Hovedanalyse	31,4	27,3	6,0	73,6	138,4	43,4	28,8	6,0	73,6	151,9
	København	1,5	2,6	-	-	4,2	2,4	2,3	-	-	4,7
	I alt	33,0	30,0	6,0	73,6	142,5	45,9	31,1	6,0	73,6	156,6
Centraliseres i fem centre og digitaliseres	Hovedanalyse	31,4	27,3	1,5	73,6	133,9	43,4	28,8	1,5	73,6	147,4
	København	1,5	2,6	-	-	4,2	2,4	2,3	-	-	4,7
	Korrektion for fem midlertidige centre	-	-	-5,0	-	-5,0	-	-	-5,0	-	-5,0
	I alt	33,0	30,0	-3,5	73,6	133,0	45,9	31,1	-3,5	73,6	147,1

Som det fremgår, kan den største besparelse forventes ved en reduktion til 15 byretter med samtidig centerdannelse i ét center og ekstern digitalisering på tinglysningssområdet. 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 Domstolens Strukturkommission, skal resultatet i hvert scenario reduceres med 1 mio. kr. pr. afdelingskontor svarende til 19 mio. kr.

Der må endvidere forventes en række betydelige initialomkostninger i forbindelse med gennemførelse af reformerne, som ikke er fratrukket besparelspotentialet i de otte scenarier.

Der knytter sig betydelige både datamæssige og beregningsmæssige usikkerheder til analyserne. 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 tidsregistreringsdata er forbundet med betydelig usikkerhed. Deloitte har ikke foretaget en verificering af, at 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.

2. Sammenfatning af resultaterne af analysen af de danske domstole

I nærværende sammenfatning præsenteres resultaterne af Analysen af de danske domstole.

I dette kapitel beskrives først Deloitte's analysedesign (afsnit 2.1.). Herefter gennemgås resultaterne af de økonomiske konsekvensberegninger fordelt på analysens fire spor: 1398-sporet (2.2.), bedste praksis-sporet (2.3.), øvrige forslag-sporet (2.4.) og innovationssporet (2.5.). Dette efterfølges af resultaterne af en analyse af domstolenes arealbehov (2.6.). Herefter præsenteres Deloitte's skøn over intialomkostninger (2.7.), og der gives en samlet fremstilling af de økonomiske konsekvenser (2.8.). Sammenfatningen afsluttes med en beskrivelse af de datamæssige og beregningsmæssige usikkerheder (2.9)

2.1. Deloitte's analysedesign

Analysen af Domstolene har været fokuseret på fire overordnede kilder til økonomiske konsekvenser, som er skitseret herunder, og som er lagt til grund for Deloitte's analysedesign.

1. *Kerneskalafordele.* Dette er de umiddelbare fordele ved en koncentration af opgavevaretagelsen som foreslået i betænkning 1398/2001. Fordelene opstår, fordi en koncentration på færre enheder som hovedregel giver mulighed for:
 - at samle ledelse og administration på færre hænder,
 - at forbedre kapacitetsudnyttelsen, herunder arealanvendelsen,
 - at øge fleksibiliteten, så der ikke opstår flaskehalse i systemet,
 - at effektivisere indkøb, brug af licenser mv. gennem øget volumen

Kerneskalafordelene er relativt set nemme at hjemtage og er meget tæt knyttet til koncentrationen af opgaven.

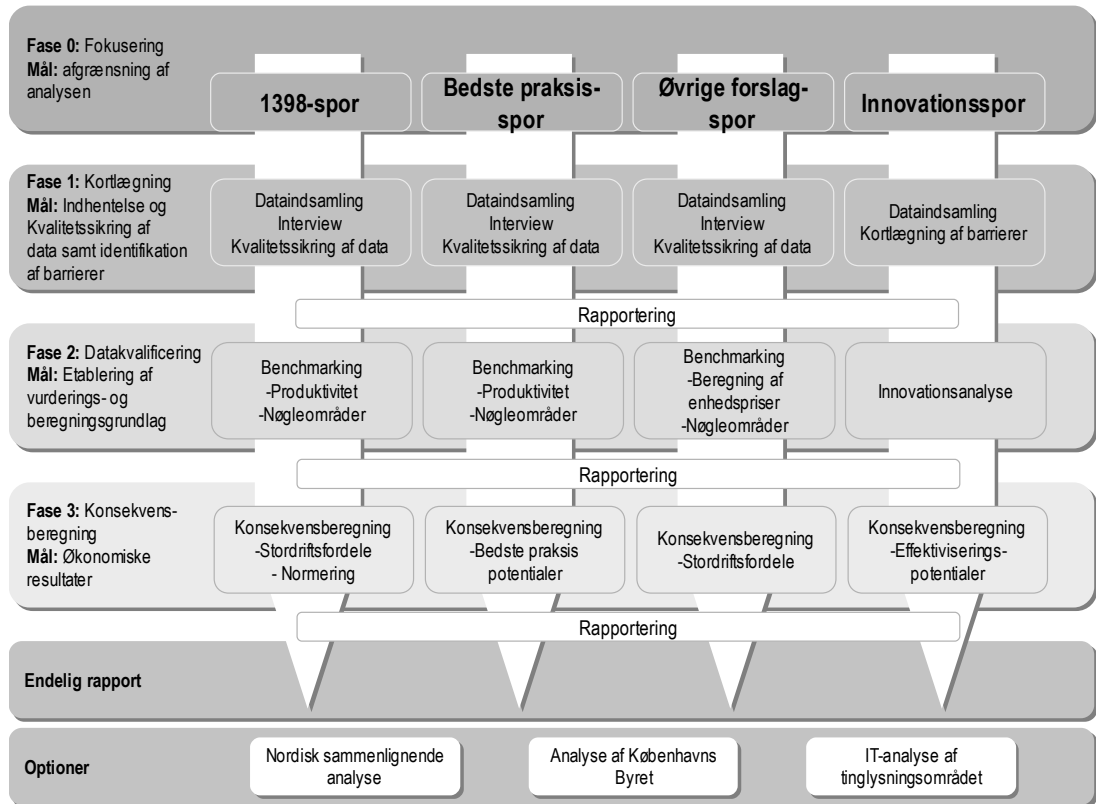
2. *Bedste praksis:* Skalafordele, der kan opnås på lidt længere sigt, og som skyldes, at det alt andet lige er nemmere at indføre bedste praksis og mest effektive processer (hvem gør det bedst og billigst i dag) fra hele organisationen i færre enheder end i flere. Større enheder giver bedre mulighed for at tilpasse normeringen. Det kræver ligeledes færre ressourcer at implementere bedste praksis i færre enheder, og det er væsentligt nemmere at *følge op* på, om bedste praksis følges, og om de mulige besparelser realiseres i praksis.

Det bemærkes at opnåelse af bedste praksis-skalafordele forudsætter, at organisationen vil afsætte ressourcer til at afdække og indføre bedste praksis.

3. *Øvrige forslag* om en tinglysningsreform og reform af instansordningen for civile sager samt nævningsager, som vil påvirke arbejdsdelingen mellem landsretterne og byretterne.
4. *Nye innovationsforslag*, som identificeres og vurderes i projektet.

Analysen er med dette udgangspunkt blevet gennemført på baggrund af et analysedesign, der indeholder fem faser og fire analytiske spor.

De fire spor går på tværs af faserne og adresserer hver især et af de fire anførte kilder til økonomiske konsekvenser ovenfor. Analysedesignet er illustreret i figuren nedenfor.



I 1398-spor har Deloitte beregnet de umiddelbare økonomiske effekter af forslaget i betænkning 1398 om en reduktion af antallet byretskredse til 25 (eller 15) på baggrund af benchmarking.

I Bedste praksis-spor har vi analyseret de økonomiske potentialer ved indførelse af bedste praksis i samtlige retskredse efter den forudsatte reduktion til 25 (eller 15).

I Øvrige forslag-spor er de økonomiske effekter af en række øvrige forslag blevet analyseret (tinglysningreform, ny instansordning for civile sager, omlægning af nævningesager, kollegial behandling, flere udnævnte dommere) på baggrund af nøgletal.

I Innovationsspor har vi vurderet mulighederne for yderligere effektivisering af domstolene og analyseret forudsætninger for opnåelse af økonomiske gevinster ved en domstolsreform.

Nedenfor sammenfattes de økonomiske resultater for hvert analytisk spor.

2.2. 1398-sporet

I 1398-sporet beregnes et skøn over de *umiddelbare økonomiske konsekvenser af en domstolsreform*, der har som mål enten at reducere antallet af embeder fra 82 til de 25 embeder præsenteret i betænkning 1398/2001 eller til 15 fremtidige embeder, som defineret i udbudsmaterialet. Dette sker både under forudsætning af, at tinglysningsopgaven forbliver i de fremtidige embeder, og under forudsætning af, at denne opgave fjernes fra de fremtidige embeder.

Det bemærkes, at 15-embedsmodellen i modsætning til 25-embedsmodellen *ikke* er baseret på klare forudsætninger om, hvilke embeder der skal være fortsættende. Dette er ikke klarlagt, og det tilfører en række yderligere usikkerhedsmomenter til 15-embedsmodellen.

1398-sporet fokuserer således på de rene stordriftsfordele ved en koncentration i færre enheder.

I praksis beregnes de økonomiske konsekvenser for tre grupper af embeder (små, mellemstore og store) samt for to strukturelt særlige embeder, nemlig Retten i København og Retten i Rønne. Disse to embeder adskiller sig fra de øvrige, eftersom Retten i Rønne forudsættes fortsat uændret i den fremtidige domstolsstruktur med 25 embeder, og vil således være væsentligt mindre end øvrige fremtidige embeder, mens Københavns Byret også fremover vil være meget stor, ligesom retten vil være påvirket af de særlige forhold, der gælder for dette embede.

Beregningen sker ved ekstrapolation af den estimerede sammenhæng mellem størrelse og produktivitet til de nye embedsstørrelser – hvorefter der korrigeres for storbyeffekter og afdelingseffekter. Som følge af store usikkerheder i data og beregningsgrundlag er der generelt anvendt nedre konfidensintervaller ved beregningen af potentielle besparelser ved en domstolsreform. Der er således tale om relativt forsigtige skøn, der – hvis den estimerede sammenhæng mellem størrelse og produktivitet holder – nærmere under- end overvurderer det samlede besparelsepotentiale.

Retten i København behandles i en særskilt rapport, og Retten i Rønne optræder ikke i 15-embedsmodellen.

2.2.1. 25-embedsmodellen

I Betænkning 1398/2001 er de skitserede fremtidige embeder navngivet, og hovedtingstedet fastlagt. Disse embeders størrelse er karakteriseret på forskellig vis herunder ved indbyggerantal, sagsantal og personalenormering. De 23 embeder (25 minus København og Rønne) fordeles i tre størrelseskategorier på baggrund af det gennemsnitlige antal vægtede sager i embederne.

Det medfører en opdeling i *6 små embeder (5-7 dommere)*, *14 mellemstore embeder (6-11 dommere)* og *3 store embeder (13 – 16 dommere)* – samt Rønne og København i hver ende af skalaen. De mellemstore embeder svarer størrelsesmæssigt nogenlunde til idealembedet i betænkning 1398.

Der er forudsat etableret 19 afdelingskontorer, idet det dog bemærkes, at det 19. afdelingskontor er planlagt under Københavns Byret og behandles i den særskilte analyse af dette embede.

Baseret på disse forudsætninger er stordriftsbesparelsen – ekskl. København – opgjort til 54,0 mio. kr., når tinglysningen opretholdes ved embederne – og 31,4 mio. kr., når tinglysningen ikke medregnes. Hertil skal fratrækkes 18 mio. kr. for etablering af 18 afdelingskontorer. Reduktionen skyldes, at der er mindre at spare af, når tinglysningen ikke er med samt en større usikkerhed i beregningen, som har ført til et forsigtigt skøn. Omvendt vil en udskillelse af tinglysningen give mulighed for en besparelse i forbindelse med etablering af centre, hvad der analyseres nærmere i øvrige forslag sporet.

Udover de – relativt svage – statistiske sammenhænge er de fremlagte besparelspotentialer begrundet i en række forhold, der taler for, at gennemførelse af den skitserede domstolsreform vil kunne lede til produktivitmæssige forbedringer i denne størrelsesorden.

Dette gælder således i forhold til, at de smådriftsulemper, som de 10-20 mindste embeder i dag oplever, vil blive elimineret. Samtidig – og væsentligt mere afgørende – betyder de tilgængelige personaleressourcer, at mulighederne for en hensigtsmæssig specialisering er lettere hos store embeder, ligesom der også er større mulighed for at opnå højere fleksibilitet mellem sagsområderne hos store embeder. Endvidere vil en række funktioner og opgaver fremover udelukkende skulle gennemføres af 25 embeder frem for som i dag af 82 embeder. Generelt kan Deloitte således pege på, at antallet af embedschefer, regnskabs- og kassefunktioner, embedsregnskaber, it-ansvarlige og andre administrative opgaver reduceres fra 82 til 25. Endelig er en optimal normering lettere at gennemføre i store enheder end i mange små – et forhold, vi vender tilbage til i forbindelse med bedste praksis.

2.2.2. 15-embedsmodellen

Grundlæggende adskiller 15-embedsmodellen sig fra 25-embedsmodellen ved, at der sker en yderligere samling af opgaver og funktioner, som giver mulighed for en større grad af opgavemæssig specialisering, ressourcemæssig fleksibilitet, samtidig med at visse opgaver og roller kun skal varetages 15 i stedet for 25 gange.

Alt andet lige betyder 15-embedsmodellen, at der vil blive etableret mere selv bærende embeder, eftersom også de små embeder i 15-embedsmodellen er af en betydelig størrelse, ligesom det meget lille embede på Bornholm ikke længere figurerer.

15-embedsmodellen giver til gengæld større bygningsmæssige udfordringer på kort sigt, i hvert fald med et uændret antal afdelingskontorer i forhold til 25-embedsmodellen. Såfremt der etableres flere afdelingskontorer end i 25-embedsmodellen, vil dette resultere i tab af produktivitet.

15-embedsmodellen fører med de gjorte forudsætninger til en opdeling i 7 mindre embeder (5-9 dommere), 5 mellemstore embeder (12-18 dommere) og 2 store embeder (29 – 38 dommere) – samt Københavns Byret. De mindre embeder svarer størrelsesmæssigt nogenlunde til idealembudet i betænkning 1398.

Metodemæssigt er 15-embedsmodellen forbundet med større usikkerhed end 25-embedsmodellen; dels fordi embederne ikke kendes, dels fordi der ekstrapoleres længere væk fra de embedsstørrelser, som sammenhængen mellem størrelse og produktivitet er estimeret på baggrund af. På denne baggrund har Deloitte valgt at øge konfidensintervalerne med 5 procentpoints, og således operere med endnu mere forsigtigt skøn.

Stordriftsbesparelsen i 15-embedsmodellen – ekskl. København – er beregnet til 64,1 mio. kr., når tinglysningen opretholdes ved embederne – og 43,4 mio. kr., når tinglysningen ikke medregnes. Hertil skal fratrækkes 18 mio. kr. for etablering af 18 afdelingskontorer.

Det bemærkes, at besparelspotentialerne er opgjort uden initialomkostninger.

2.3. Bedste praksis-sporet

I bedste praksis sporet beregnes et *potentiale for yderligere udgiftsreduktioner* i forbindelse med udmøntningen af domstolsreformens forslag om reduktion af antallet af embeder fra 82 til 25 respektive 15 fremtidige embeder.

Udgangspunktet for beregningerne i dette spor er identifikationen af et 'bedste praksis potentiale' set på baggrund af den mest produktive opgavevaretagelse i dag.

Hvad kendetegner så bedste praksis? Det er Deloitte's erfaring fra en lang række bedste praksis projekter, at bedste praksis er kendetegnet ved at være en kombination af de mest effektive arbejdsgange, god ledelse, en fleksibel organisation, en optimeret it-understøttelse af arbejdsgangene, udlicitering af relevante processer/funktioner og effektiv arealanvendelse.

Deloitte's kortlægning af de danske domstole har vist meget store udsving i produktivitet mellem byretter, der størrelsesmæssigt og opgavemæssigt er sammenlignelige, og der er derfor alt andet lige tegn på et betydeligt bedste praksis potentiale.

Imidlertid har kortlægningen også vist, at *den årlige normering af hvert enkelt embede er den helt afgørende forudsætning for, om det pågældende embede udviser bedste praksis produktivitet eller ej*. Når et embede får reduceret sin normering, er det Deloitte's vurdering, at det generelt fører til højere produktivitet; normeringen med færre årsværk kombineret med et stigende sagsantal er således isoleret set den væsentligste årsag. Deloitte har kunnet konstatere, til den generelle produktivitetsstigning i byretterne fra 2002 til 2003.

Dette – kombineret med den samlede analyses meget snævre tidsramme – har som konsekvens, at bedste praksis sporet fokuserer på at opstille et forsigtigt estimat af, hvor stort et potentiale der er for at opnå bedste praksis gennem en optimering af normeringen.

Beregning af bedste praksis

Beregningen af bedste praksis potentialet tager udgangspunkt i den identificerede bedste praksis blandt de eksisterende embeder. Deloitte lægger herefter til grund, at alle embeder kan udvise en produktivitet, der svarer til forskellen mellem bedste praksis og beregningerne i 1398-sporet, når der korrigeres for sager, som er påvirket af storbyulemper og for afdelingskontorer. Denne produktivitetsforskel opgøres for både 25-embedsmodellen og for 15 embedsmodellen inklusive tinglysningen – og produktivitetsforskellen genbruges også i de tilfælde, hvor tinglysningen ikke indgår.

For 25-embedsmodellen gennemføres beregningen på gennemsnittet af de ti mest produktive embeder, mens beregningen gennemføres med udgangspunkt i de fem mest produktive embeder i 15-embedsmodellen. Forskellen i disse udgangspunkter for bedste praksis beregninger skyldes en erfaringsbaseret forventning om, at bedste praksis er lettere og

mindre ressourcekrævende at implementere i 15 embeder end i 25, hvorfor sandsynligheden for at kunne opnå gennemsnittet af de fem bedste embeders produktivitet er større.

Beregningerne viser, at der i 25-embedsmodellen eksisterer et bedste praksis potentiale på 3778 mio. kr., når tinglysningen medregnes. Dette er en yderligere, potentiel besparelse i forhold til besparelspotentialet i 1398-sporet. Når tinglysningen ikke indgår, reduceres potentialet til 27,3 mio. kr., men hertil kan så lægges best practice-potentialet ved centerdannelser, som beregnes under øvrige forslag-sporet.

I 15-embedsmodellen udgør besparelspotentialerne med og uden tinglysningen hhv. knap 41 og knap 29 mio. kr.

Det bemærkes, at besparelspotentialerne er opgjort uden initialomkostninger.

2.4. Øvrige forslag-sporet

Øvrige forslag-sporet behandler de økonomiske konsekvenser af en række reformforslag, som mest hensigtsmæssigt kan gennemføres i sammenhæng med en retskredsreform. De økonomiske konsekvenser af hvert af forslagene opgøres separat, for at de vil kunne indgå som selvstændige forslag i et beslutningsoplæg.

Det understreges dog, at der generelt er en nær indbyrdes faglig og praktisk sammenhæng mellem forslagene (f.eks. den overordnede strukturreform og tinglysningsreformen, samt ny instansordning for civile sager og kollegial behandling). Selvom den økonomiske konsekvens opgøres separat, kan forslagene således ikke antages at stå alene.

Øvrige forslag-sporet analyserer de økonomiske konsekvenser af følgende forslag:

- Samling af tinglysningsopgaven i ét eller fem centre
- Ny instansordning ved civile sager
- Ændret sagsbehandling af nævningesager
- Indførelse af kollegial behandling i en række sager

Det bemærkes, at der ikke - efter aftale med Analyse-Styregruppen - gennemføres en beregning af forslaget om flere udnævnte dommere, da det ikke var muligt at etablere et tilstrækkeligt datagrundlag.

Det bemærkes, at beregningerne foretages som en opgørelse af den totale besparelse/omkostning ved hvert af forslagene. Det gælder således også den del af forslagene, som vil berøre Københavns Byret, selvom Københavns Byret ikke i øvrigt indgår i hovedanalysen.

2.4.1. Tinglysning – etablering af centre

Deloitte har beregnet de potentielle økonomiske konsekvenser af at samle tinglysningsopgaven i 1 eller 5 enheder. Deloitte har i den forbindelse lagt til grund, at den eller de enheder, der etableres, vil have karakter af at være *servicecentre*. Det indebærer, at der er tale *en separat enhed* inden for det samlede domstolsområde. At centret er separat betyder, at det råder over egne ressourcer (særligt medarbejdere), at det yder veldefinerede ydelser til sine kunder, og at det leverer service/ydelser med aftalte omkostnings- og kva-

litetsmål. Centret/-ene vil fysisk kunne placeres i tilknytning til en byret/-ter, men altså have egen ledelse og egne ressourcer.

Tinglysningssanalysen ligger i forlængelse af beregningerne i 1398- og bedste praksis-sporene. Det vil sige, at de økonomiske konsekvenser af centerdannelsen kan lægges til de beregninger af økonomiske konsekvenser af 25- og 15-embedsmodellerne i 1398- og bedste praksis-sporene, som er foretaget eksklusive tinglysningen.

Metodisk indeholder tinglysningssanalysen tre komponenter: en bedste praksis-benchmark, en vurdering af potentiale for yderligere stordriftsfordele og en vurdering af mulige ulemper ved centralisering. Udgangspunktet for beregningen er således en forventning om, at den produktivitet, der i dag kan karakteriseres som bedste praksis, som minimum kan forventes i en model med et eller fem centre. Det er Deloitte's erfaring fra andre organisationer, at dette er en realistisk ambition

Mens der i bedste praksis-sporet er blevet taget udgangspunkt i, at det er realistisk at basere bedste praksis-potentialet på gennemsnittet af op til de ti bedste byretter, vurderer Deloitte, at man i forbindelse med centerdannelsen på tinglysningssområdet kan tage udgangspunkt i tre mest produktive enheder.

Det bemærkes, at beregningerne vil være belagt med et betydeligt skøn, som dels relaterer sig til de reelle muligheder for at gennemføre bedste praksis; dels en rent skønsmæssigt fastsat besparelse som følge af yderligere stordriftsfordele og udgift til implementeringsomkostninger.

Beregning af bedste praksis-potentialet og skøn over yderligere centerfordele

Med udgangspunkt i bedste praksis (det vil sige laveste enhedspriser) i tre byretter kan bedste praksis-potentialet ved etablering af ét fremtidigt tinglysningsscenter opgøres til godt 42 mio. kr. i forhold til omkostningsniveauet i 82 byretter (2003-tal).

Det afgørende er imidlertid *merbesparelsen* ved gennemførelse af bedste praksis i centre i forhold til det scenario, hvor domstolsreformen gennemføres med henholdsvis 25 eller 15 embeder (1398-sporet) med fastholdelse af tinglysningssopgaven og efter hjemtagelse af bedste praksis (bedste praksis-sporet). Merbesparelsen, inklusiv tinglysningssagerne fra Københavns Byret, kan opgøres til godt 6 mio. kr. ved etablering af ét center *uden* samtidig digitalisering, jf. den særskilte rapport herom.

Deloitte's analyse viser endvidere, at det næppe vil være økonomisk fordelagtigt at etablere fem centre, hvis det sker samtidig med en domstolsreform og en generel udrulning af bedste praksis.

Centerdannelsen er normalt forbundet med en række yderligere fordele i form af mulighed for løbende optimering af tinglysningssprocessen og bedre udnyttelse af teknologiske muligheder, øget ledelsesmæssigt fokus på og kontrol med tinglysningssopgaven og styrkelse af det faglige miljø. Det er Deloitte's erfaring fra en lang række servicecentre, at disse fordele normalt fører til en løbende produktivitetsvækst, uden at kvaliteten i opgaveløsningen falder.

Disse fordele har vi skønsmæssigt - på baggrund af vores erfaringer fra andre projekter - estimeret til 5 – 8 mio. kr. i ét center. I fem centre slår disse fordele ikke i samme grad igennem, hvorfor vi skønsmæssigt har reduceret beløbet med 25 pct. i fem centre.

Det samlede besparelspotentiale ved centerdannelse på tinglysningssområdet i form af det beregnede bedste praksispotential og de skønsmæssigt anslåede yderligere centerfordele er således ved ét center ca. 11 - 15 mio. kr., mens der ikke kan identificeres nogen fordel ved etablering af fem centre. Opgørelserne er eksklusive en besparelse som følge af digitalisering.

Antallet af centre

Deloitte har lavet en foreløbig beregning af antallet af årsværk i tinglysningsscentre. Denne beregning er i høj grad skønsmæssig og kan ikke anvendes til normering af centre. Den anvendes i denne sammenhæng kun til en vurdering af, om medarbejderne kan rummes i ét center uden tab af centerfordelene (typisk ved flere end 150 – 200 medarbejdere). Samtidig bruges den i forbindelse med vurderingen af arealanvendelsen.

På baggrund af denne skønsmæssige beregning bemærker Deloitte, at såfremt der kun etableres ét center *uden samtidig digitalisering* vil der efter Deloitte's vurdering være for mange medarbejdere i centret til, at det kan sikres, at de fulde centerfordele kan hjemtages. Samtidig vil der formentlig være for få medarbejdere til at fem centre er relevante.

Ulemper og initialomkostninger

Der er en række udfordringer ved centerdannelse. På det korte sigt betyder en samling af opgaven på få eller kun ét sted i landet, at en del medarbejdere vælger at stoppe, hvilket medfører omkostninger til bl.a. rådighedsløn, rekruttering og oplæring af nye medarbejdere. Herudover vil medarbejderne føle utryghed i en periode, og en række medarbejdere vil skulle pendle længere end hidtil.

Med henblik på at adressere disse udfordringer er det nødvendigt at tilrettelægge en nøje planlagt forandringsproces. Etableringen af et tinglysningsscenter kræver således overblik, professionel projektledelse og et konstant fokus på at drive processen fremad, så usikkerhed og risiko for tab af nøglemedarbejdere og produktivitet på kort sigt reduceres mest muligt.

Deloitte har skønsmæssigt foretaget et overslag over initialomkostningerne ved gennemførelse af centerdannelse på tinglysningssområdet *uden samtidig digitalisering*. Omkostninger til generelle initialomkostninger såsom flytning, projektledelse, rekruttering, implementering af bedste praksis mv. er anslået til ca. 11 – 12 mio. kr. i det første år.

Deloitte har endvidere på baggrund af en prognose, som Domstolsstyrelsen har stillet til rådighed lavet en foreløbig beregning af omkostningerne til rådighedsløn. Denne beregning kan kun opfattes som et beregningsteknisk eksempel, da de konkrete udgifter i høj grad vil afhænge af den valgte implementeringsform, medarbejdernes vilje til at flytte m.v. Overslaget over omkostninger til rådighedsbeløb er på baggrund af disse forudsætninger estimeret til ca. 26 mio. kr. i ét center og ca. 19 mio. kr. i fem centre. Også her er beregningen foretaget på baggrund af en centralisering *uden samtidig digitalisering*.

2.4.2. Ny instansordning ved civile sager

Forslaget om ny instansordning ved civile sager indebærer, at alle civile sager fremover skal anlægges ved byretterne som 1. instans. Dog kan civile sager af principiel betydning henvises til landsretten til 1. instansbehandling, såfremt en af sagens parter fremsætter en

anmodning herom. Endvidere kan civile sager, der kan have væsentlige konsekvenser for andre end sagens parter, henvises til 1. instansbehandling i landsretten i medfør af Retsplejelovens § 226.

Forslaget vil medføre en merudgift for byretterne, der dog vil kunne modsvares af større besparelser ved landsretterne og i Højesteret.

Deloitte har på baggrund af skønsmæssigt fastsatte oplysninger om forventet sagsantal leveret af landsretterne og Højesteret samt landsretternes vurdering af sagsvægtning og besparelspotentialet ved landsretterne foretaget en beregning af de økonomiske konsekvenser ved forslaget.

Resultatet er en samlet besparelse til 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 højesteretsdommerne overtage dele af eller hele sagsforberedelsen fra gruppen af dommerfuldmægtige. Det maksimale – *teoretiske* – besparelspotentiale i Højesteret er således 6,1 mio. kr. Realiseres dette potentiale vil den samlede besparelse som følge af forslaget om en ny instansordning kunne opgøres til ca. 8,8 mio. kr.

2.4.3. Nævningesager

Forslaget om en ny proces for nævningesager indebærer en omlægning af nævningesagerne fra landsretterne til byretterne i 1. instans med det formål at give mulighed for en fuldstændig prøvelse i to instanser.

Deloitte har på baggrund af skønsmæssigt fastsatte data om sagsantal og sagsvægtning foretaget en beregning af konsekvenserne ved gennemførelse af forslaget. Med udgangspunkt i en række beregningsmæssige forudsætninger og skøn beregnet den samlede merudgift 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. (Den teoretiske besparelse i Højesteret er maksimalt 1,2 mio. kr.)

Landsretterne har ikke vurderet, at der er et besparelspotentiale for landsretterne i forbindelse med dette forslag. Deloitte bemærker hertil, at der er indikationer på et vist – ikke nærmere kortlagt besparelspotentiale, 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.

2.4.4. Kollegial behandling

I forlængelse af forslaget om at overføre 1. instansbehandlingen af civile sager fra landsrettene til byretterne, 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. Kollegial behandling tænkes endvidere gennemført i forhold til sager med væsentlig betydning for andre end sagens

parter samt ved sager, der i øvrigt frembyder særligt omfattende eller vanskelige retlige eller bevismæssige spørgsmål.

Deloitte har på baggrund af skønsmæssige oplysninger i betænkning 1398/2001 om forventet sagsantal og sagsvægte, som landsretterne har opdateret beregnet den samlede merudgift til 6,2 mio. kr.

2.5. Innovations-sporet

I innovationssporet fremlægges en række forslag til ændringer i domstolens organisation mv., som ikke er beskrevet i betænkning 1398/2001, men som vurderes at ville kunne sikre bedre eller billigere domstolsbetjening af borgerne.

Det skal i den forbindelse understreges, at Analyse-styregruppen har godkendt, at der ikke foretages særskilte beregninger i innovationssporet på grund af forslagernes karakter og at der ikke foretages en separat afrapportering heraf (4. delrapport indarbejdes i 3. delrapport). Endvidere er det under analysen blevet præciseret af Analyse-styregruppen, at Deloitte ikke skal stille forslag på it-området, da det behandles separat. Deloitte skal heller ikke stille effektiviseringsforslag, som kan føre til en materielt anden retsstilling for borgerne, da det ikke vil være muligt at belyse juridiske spørgsmål til bunds i forbindelse med nærværende analyse. Imidlertid har Analyse-styregruppen tilkendegivet, at det ønskes indikeret, på hvilke områder – uden for Deloitte's kommissorium – der kan peges på muligheder for produktivetsforøgelse, uden at dette dog gives en tilbundsående undersøgelse i forbindelse med nærværende analyse.

På baggrund af aktiviteter i kortlægnings- og datakvalificeringsfaserne har Deloitte valgt at opdele innovationssporet i to dele: For det første 12 forslag, der kan betragtes som forudsætninger for opnåelse af produktivetsforøgelse udover bedste praksis, og for det andet en række observationer om fokusområder uden for Deloitte's kommissorium.

2.5.1. Forudsætninger for opnåelse af produktivetsforøgelse udover bedste praksis

Det er i forbindelse med de foregående faser blevet beskrevet, at muligheden for at opnå produktivetsforøgelse ud over bedste praksis efter en overgang til større enheder bl.a. afhænger af nedenstående syv områder:

- Klare administrative ledelsesbeføjelser (forslag #1)
- Opgradering af ledelseskompetencen (forslag #2 og #3)
- Forbedret ledelsesinformation (forslag #4 og #5)
- Adskillelse af normeringsstyring og konkrete ansættelser/afskedigelse (forslag #6)
- Decentral mulighed for normeringsstyring, lønforhandling og it-support (forslag #7, #8 og #9)
- Organisering (forslag #10)
- Hensigtsmæssige, sammenhængende fysiske rammer (forslag #11 og 12)

I dialog mellem medarbejdere fra domstolene samt fra Domstolsstyrelsen og Deloitte konsulenter har de syv områder resulteret i 12 forslag, hvis væsentlighed, realiserbarhed og forudsætninger beskrives nedenfor:

Forslag # 1: Klare administrative ledelsesbeføjelser	
Væsentlighed	Høj
Realiserbarhed	God. Bør dog først forelægges Dommerforeningen.
Forudsætninger	Kræver evt. ændring af Retsplejeloven
Forslag # 2: Åremålsansættelse af embedschefer	
Væsentlighed	Mellem
Realiserbarhed	Mellem
Forudsætninger	Kræver tilslutning af Dommerforeningen og ændring af Retsplejeloven. Kræver yderligere cost-/benefitanalyser, da der sandsynlighed for, at det ikke vil være økonomisk rentabelt.
Forslag # 3: Øget vægtning af lederkompetence i forbindelse med udnævnelse af embedschefer	
Væsentlighed	Høj
Realiserbarhed	God, såfremt Dommerudnævnelsesrådet tilslutter sig.
Forudsætninger	Ingen formelle forudsætninger, men behov for fokus på uddannelse.
Forslag # 4: Mere sikker tidsregistrering	
Væsentlighed	Høj
Realiserbarhed	Umiddelbart dårlig
Forudsætninger	Holdningsændring, evt. it-understøttelse
Forslag # 5: Bedre strukturering af ledelsesinformation	
Væsentlighed	Høj
Realiserbarhed	God
Forudsætninger	Etablering af teknisk løsning
Forslag # 6: Adskillelse af normeringsstyring og konkrete ansættelser/afskedigelses	
Væsentlighed	Høj
Realiserbarhed	God
Forudsætninger	Ingen formelle forudsætninger
Forslag # 7: Fuld uddelegering af lønsum	
Væsentlighed	Høj
Realiserbarhed	God
Forudsætninger	Tilstrækkelig lønfaglig og økonomisk kompetence ved enhederne.
Forslag # 8: Decentrale lønforhandlinger	
Væsentlighed	Mellem
Realiserbarhed	God, såfremt der gives bevillingsmæssig mulighed.
Forudsætninger	Tilstrækkelig lønfaglig og økonomisk kompetence ved enhederne. Tilstrækkelige bevillinger.

Forslag # 9: Lokal it-support	
Væsentlighed	Mellem
Realiserbarhed	God
Forudsætninger	Uddannelse af it-supportmedarbejdere lokalt, som dedikeres opgaven.
Forslag # 10: Organisering	
Væsentlighed	Høj
Realiserbarhed	God
Forudsætninger	Ingen formelle forudsætninger. Kræver yderligere konkretisering i forhold til de enkelte embeder.
Forslag # 11: Prioritering af fælles fysiske rammer	
Væsentlighed	Høj
Realiserbarhed	Vanskelig pga. bevillingsmæssige begrænsninger og ringe muligheder for tilpasning af den del af den nuværende ejendomsmasse, som har til huse i fredede bygninger.
Forudsætninger	Prioritering heraf over geografisk placering, identifikation af egnede bygninger eller nybyggeri.
Forslag # 12: Begrænset eller ingen anvendelse af afdelingskontorer	
Væsentlighed	Høj
Realiserbarhed	Mellem
Forudsætninger	Accept af mindre borgernærhed.

Det bemærkes, at disse forslag alle kræver nærmere analyse med henblik på at kunne fastslå et nogenlunde sikkert skøn over de økonomiske konsekvenser, og at en sådan analyse vil kunne give anledning til, at visse af forslagene bortfalder.

Deloitte skal dog understrege, at vi ser en generel styrkelse af embedernes ledelse som 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 domstolens arbejde. Derfor er forslag 1 og 3 absolutte kerneforslag.

2.5.2. Observationer om fokusområder uden for Deloitte's kommissorium

Denne del af Deloitte's analyse har karakter af observationer af effektiviseringspotentialet på områder, som har et it-relateret indhold, eller som har videregående juridiske implikationer.

Der fremsættes observationer på følgende områder:

- Overvejelser om optimering af sagsbehandlingsprocesser i forbindelse med udvikling af ny it-understøttelse
- Digitalisering – overvejelser om implementeringstakten
- Omfanget af oplæsning af skriftlige beviser i civile sager
- Behovet for og omfanget af borgernærhed i forbindelse med opgavevaretagelsen (skiftesager, fogedsager, notarialforretninger)

- Serviceniveauet ved Domstolene - eventuelt behov for større ensartethed

Disse observationer kan bl.a. give afsæt til yderligere overvejelser om implementeringstakten af digitaliseringsmålsætningen ved domstolene. Det må således forventes, at digitalisering af kommunikationen og it-understøttelse af sagsgange, som samtidig er blevet optimeret vil være de største kilder til øget effektivisering ved domstolene. Observationerne vedrørende juridiske sagsgange skal ses som eksempler på, at der muligvis findes et potentiale for effektivisering af disse områder. Dette kræver dog afvejninger af hensynet til retssikkerheden.

2.6. Ejendomsforhold og arealbehov

En domstolsreform med koncentration af opgavevaretagelsen i væsentligt færre enheder end i dag vil have betydelige konsekvenser for de tilbageværende enheders arealbehov. Deloitte har overordnet beregnet dette arealbehov for såvel 25- som 15-embedsmodellen.

Det har ikke været muligt inden for rammerne af nærværende analyse af gennemføre en beregning af de økonomiske konsekvenser af det øgede arealbehov ved de tilbageværende embeder. Dette skyldes, at der i dag ikke eksisterer oplysninger om markedsløjen for de ejendomme, embederne ejer, ligesom det ikke har været muligt at indhente kvalitetssikrede oplysninger om 'markedsløjen' for yderligere arealer i de byer, hvor der fremover skal være hovedtingssted.. Den økonomiske konsekvenser for domstolenes ejendomme kræver således en nærmere analyse, der fokuserer på ejendomsoplysninger på lokalt niveau.

2.6.1. Aktiviteter og metode

I forbindelse med udarbejdelsen af nærværende rapport er der sket både en kortlægning, en datakvalificering og en beregning af det forventede, fremtidige databehov.

Kortlægningen har omfattet data om embedernes eksisterende arealanvendelse, herunder oplysninger om embedernes bruttoetageareal, areal for tinglysningsopgaven samt antallet af retssale og deres areal.

Det har været nødvendigt at gennemføre en særskilt indsamling af de nødvendige oplysninger til kortlægningen. Derfor har dataindsamlingen af tidsmæssige og økonomiske årsager indskrænket sig til oplysninger fra de 25 embeder, der i 1398/2001 planlægges omdannet til hovedtingssteder, og de 19 embeder, der i betænkningen planlægges omdannet til afdelingskontorer. I alt 43 embeder.

Datakvalificeringen har omfattet en analyse af de kortlagte oplysninger om embedernes ejendomme, herunder beregning og vurdering af nøgletal samt indsamling og vurdering af eksterne nøgletal, fx vedrørende normer for kvadratmeterantal pr. medarbejder.

Beregningsdelen har haft til formål at opgøre de arealmæssige konsekvenser set på baggrund af et ændret beregnet arealbehov efter etableringen af de færre, større embeder. De arealmæssige konsekvenser er blevet beregnet med udgangspunkt i nøgletallene fra datakvalificeringen, men korrigeret for de potentialer for øget produktivitet, der er resultaterne af beregningerne i 1398 sporet og bedste praksis sporet.

Det skal bemærkes, at domstolenes bestyrelse i efteråret 2004 har truffet beslutning om, at domstolenes ejendomme overgår til Slots- og ejendomsstyrelsen under SEA-ordningen

(Statens Ejendoms Administration). Administrationen og vedligeholdelsen af samtlige ejendomme, der i dag er administreret af Domstolsstyrelsen, overgår herefter til Slots- og Ejendomsstyrelsen, og embederne skal herefter alle betale leje for de arealer, de anvender.

2.6.2. Resultater

Analyserne af de 41¹ embeders eksisterende arealer viser, at de i alt har godt 74.000 kvadratmeter og 156 retssale til rådighed. Af disse arealer vedrører godt 16.000 kvadratmeter retssale og tilhørende faciliteter, og ca. 4.600 kvadratmeter tinglysningen og tinglysningsarkiv.

Deloitte har udarbejdet en række nøgletal med henblik på at nærmere at kunne vurdere den gennemsnitlige arealanvendelse og spredningen mellem embederne. For alle nøgletal gælder, at der eksisterer en betydelig spredning mellem de embeder, der ligger bedst i forhold til det gennemsnitlige nøgletal, set i forhold til de, der ligger ringest. Spredningen kan delvist forklares med forskellig arkitektonisk stil i de forskellige bygninger, varierende muligheder for optimal indretning, mv., men også med en forskellig i hvor produktiv arealanvendelsen er.

Nøgletallet for *antal vægtede sager i forhold til samlet areal eksklusive arealer til retssale* vil blive anvendt i forhold til beregningen af de fremtidige embeders arealbehov. Analyserne viser, at de 41 embeder i dag løser 37,3 vægtet sag pr. kvadratmeter.

Nøgletallet for *antal vægtede sager på retsområderne i forhold til antal retssale* vil blive anvendt til beregning af domstolenes fremtidige retssalsbehov. Nøgletallet viser, at de 41 embeder i dag løser 6.745 vægtede sager på retsområderne pr. retssal.

Nøgletallet *antal årsværk i forhold til samlet areal eksklusive arealer til retssale* er interessant med henblik på interne og eksterne benchmarks. Nøgletallet viser, at der er mere end syv gange så mange kvadratmeter per årsværk i embedet med den største arealanvendelse, hvor der er 93 kvadratmeter per årsværk, mens embedet med den mindste arealanvendelse anvender 13 kvadratmeter per årsværk. Gennemsnitligt er der 50,8 kvadratmeter per årsværk i de 41 embeder i analysen. Der eksisterer en stærk sammenhæng mellem antallet af årsværk set i forhold til det antal kvadratmeter ekskl. retssale hvert embede har til rådighed.

2.6.3. Beregning af de arealmæssige konsekvenser af en domstolsreform

Analyserne af embedernes ejendomme gennemføres ud fra samme grundmetode som 1398- og bedste praksis-sporene; analyserne og beregningerne forholder sig således alene til arealbehovet for de fremtidige embeder, mens den ikke analyserer konkrete bygninger og ejendomsforhold i de eksisterende embeder eller bygninger.

Deloitte har dog testet de beregnede arealmæssige konsekvenser for tre embeder med henblik på at opnå en indikation af, hvilke konkrete konsekvenser de beregnede arealbehov vil få for disse 'fortsættende' embeder.

¹ Det vil sige eksklusive arealer vedrørende retterne i København, Tårnby og Rønne.

Beregninger af arealbehovet gennemføres dels for det *samlede* arealbehov eksklusive retssale set på baggrund af de konstaterede produktivetsgevinster i 1398-sporet og bedste praksis sporet, dels for behovet for retssale efter lignende metoder.

Konkret gennemføres beregningen af det fremtidige arealbehov ved at beregne ændringer i nøgletallene på baggrund af de beregnede stigninger i produktiviteten i 1398-sporet og i bedste praksis sporet.

Beregningen er baseret på en antagelse om, at øget produktivitet modsvares af et reduceret arealbehov – hver enkelt sag tager kortere tid og kræver derfor mindre plads for den person, som ekspederer sagen. Den samme betragtning kan *ikke* anvendes i beregningerne af behovet for retssalskapacitet, idet en øget produktivitet ikke ændrer ved, at hver sag kræver anvendelse af retssalskapaciteten, og at det ikke på det foreliggende grundlag kan antages, at retsmøder vil være kortere og mere 'effektive' i en ny domstolsstruktur.

Kortlægning, datakvalificering og beregninger sker på baggrund af embedernes eksisterende bygningsmasse med de begrænsninger og uhensigtsmæssigheder disse indeholder. Beregningen af de arealmæssige konsekvenser ved en domstolsreform omfatter derfor ikke mere kvalitative behov til den fremtidige bygningskapacitet og bygningskvalitet (indretning, vedligeholdelse, fleksibilitet, handicapfaciliteter, faciliteter vedrørende retssale, mv.). Beregninger gennemføres endvidere som gennemsnitsberegninger, og der kompenseres ikke for at nogle fremtidige embeder vil blive for store i forhold til deres areal, mens andre vil få ledigt areal efter en domstolsreform. Dette sidste vil dog ikke ske for mange, og kun i de scenarier, hvor tinglysningen centraliseres. Endeligt sker beregningen af fremtidigt arealbehov ikke med udgangspunkt i bedste arealudnyttelsespraksis, idet data vedrørende forskelle i ejendommenes arkitektoniske udformning ikke foreligger.

Beregningerne af arealbehovet i 25-embedsmodellen er sket i to scenarier – et med 18 afdelingskontorer og et uden afdelingskontorer.

I scenariet med 18 afdelingskontorer viser den overordnede estimering et betydeligt arealbehov ud over embedernes eksisterende ejendomskapacitet. Kun i det tilfælde, hvor tinglysningen centraliseres, og der samtidig oprettes 18 afdelingskontorer, er behovet tilnærmelsesvist dækket. Der er dog fortsat beregnet en mangel på 5000-6000 kvadratmeter. Samtidig forudsætter beregningen at stordrifts- og bedste praksis-fordelene er opnået og hjemtaget. Beregningen af behovet for retssale ved en reduktionen fra 82 embeder til 25 hovedtingssteder og 18 afdelingskontorer viser, at der vil opstå et behov for yderligere retssale. Beregningen viser således, at der i forhold til den eksisterende bygningsmasse vil mangle 15 eller 10% retssale i en fremtidig domstolsstruktur med 25 hovedtingssteder og 18 afdelingskontorer.

I scenariet uden afdelingskontorer viser den overordnede estimering et betydeligt arealbehov ud over embedernes eksisterende ejendomskapacitet. Som følge af bortfaldet af afdelingskontorer i denne estimering, er arealet reduceret væsentligt, mens produktiviteten er øget. Embeder vil her som minimum stå i en situation med en mangel på mindst 15.200 kvadratmeter efter en domstolsreform. Beregningen af behovet for retssale ved en reduktionen fra 82 embeder til 25 hovedtingssteder uden afdelingskontorer viser, at der vil opstå et stort behov for yderligere retssale. Beregningen viser således, at der i forhold til den eksisterende bygningsmasse vil mangle 57 eller 50% retssale i en fremtidig domstolsstruktur med 25 hovedtingssteder.

Følgende tabel sammenfatter resultaterne.

	18 afdelingskontorer		Ingen afdelingskontorer	
	Udækket kvadratmeter-behov	Udækket behov for retssale	Udækket kvadratmeter-behov	Udækket behov for retssale
25 embeder inkl. tinglysningen	23.576	15	33.407	57
25 embeder ekskl. tinglysningen	5.409	15	15.223	57

2.6.4. Case studier af arealkapacitet hos eksisterende embeder

På baggrund af beregningerne af domstolenes fremtidige arealbehov har Deloitte gennemført en analyse af, i hvilken udstrækning tre eksisterende embeders ejendomme kan tilfredsstille det beregnede arealbehov. De tre embeder (Roskilde, Kolding og Viborg) skitseres i betænkning 1398/2001 alle at være hovedtingssteder i en fremtidig domstolsstruktur, og de tre embeder vil hvert få et afdelingskontor (Holbæk, Haderslev og Thisted).

Beregningerne viser, at Retten i Roskilde kun i begrænset udstrækning vil have behov for yderligere areal, når tinglysningsopgaven fastholdes hos embedet, og at der reelt vil være ledigt areal, såfremt tinglysningsopgaven centraliseres. Det samme billede gælder for rettens retssale. Situationen er stik modsat for Retten i Viborg, der vil opleve et stort behov for yderligere areal. Retten vil således have behov for 71-82 pct. mere areal end summen af det eksisterende for hovedtingssted og afdelingskontor, såfremt tinglysningen fastholdes og 23-30 pct., hvis tinglysningen udskilles. Retten i Viborg vil endvidere have behov for yderligere retssale. Retten i Viborg har i dag kontorarealer i dele af to sammenhængende lejede bygninger på strøget, og retssalskapaciteten findes i tinghuset, som deles med Vestre Landsret. Der eksisterer ikke mulighed for at tilføre embedet yderligere arealer i de eksisterende bygninger. Konsekvensen for Retten i Viborg vil således være, at embedet skal have andre og større bygningsfaciliteter. Situationen for arealbehovet hos Retten i Kolding ligger mellem de to andre embeder.

Konsekvensberegningen for de tre konkrete fremtidige embeder viser således et klart billede af at de fremtidige embeder vil opleve meget forskellige ejendomsmæssige udfordringer ved en domstolsreform.

2.7. Initialomkostninger ved en domstolsreform

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 tinglysningsområdet osv. Samtidig kan man ved valg af gennemførelsesforanstaltninger i væsentligt omfang påvirke omkostningerne til projektledelse, rekruttering mv.

Initialomkostningerne vil derfor i givet fald skulle beregnes i forbindelse med udarbejdelse af en *implementeringsplan* for gennemførelse af projektet, når betydningen af reformen for bygningsanvendelsen og for behovet for omlægninger i medarbejderstaben osv. ken-

des på et detaljeret niveau. Implementeringsplanlægningen giver 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.

I forbindelse med analyserne og beregningerne af etablering af 1 eller 5 centre på tinglysningens område er der angivet et skøn over initialomkostningerne forbundet hermed. Omkostningerne er samtidig modregnet i den forventede besparelse ved centerdannelse.

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.

De væsentligste omkostninger ved implementering af en domstols- og tinglysningensreform forventes fremgår af skemaet nedenfor:

- Rådighedsløn, fratrædelsesgodtgørelser
- Personaleadministrative omkostninger til afskedigelser, genplacering, nyrekruttering mv.
- Den fysiske fraflytning af de eksisterende lokaliteter og flytning til nye retslokaler.
- Møblering af nye lokaler samt evt. ny it-hardware
- Produktivitetstab: antal arbejdsdage anvendt på flytning
- Produktivitetstab: oplæring af nye medarbejdere og implementering af bedste praksis
- Projektledelse og forandringsledelse
- Intern kommunikation
- Ekstern informationskampagne

Det bemærkes, at som følge af Domstolens tilslutning til Den statslige huslejeordning i efteråret 2004, vil det udækkede arealbehov komme til at betyde en varigt forøget husleje til indretning og kabling af om- og nybyggede ejendomme.

Domstolsreformen vil især det første år være forbundet med en række initialomkostninger. Deloitte har på baggrund af erfaringer fra andre omstillings- og centraliseringsprojekter søgt at skønne over omfanget af en række af disse omkostninger. Skønnet er behæftet med betydelig usikkerhed, ligesom der mangler data for enkelte væsentlige områder.

Initialomkostninger	Domstolsreform ekskl. tingslysningss- center	Tingslysningss- center
	<i>Personaleadm. omkostninger</i>	1,5
<i>Flytning</i>	10-15	2,0
<i>Projektledelse mv.</i>	4,0-6,6	0,7
<i>Generelt produktivitetstab</i>	26	-
<i>Intern kommunikation</i>	0,5-1,0	-
<i>Ekstern informationskampagne</i>	0,5	0,5
<i>Etablering af kontraktgrundlag mv</i>	-	0,5
<i>Oplæring og implementering af bedste praksis</i>	-	6,5
I alt	41,7 – 52,6	11,2

Note: I det omfang, initialomkostninger er oplyst i et interval, er der her anvendt intervallets middelværdi.

Det bemærkes, at initialomkostninger vedrørende rådighedsløn og ejendomme ikke er medtaget i dette interval.

2.8. Samlet fremstilling af de økonomiske konsekvenser

Her præsenteres en samlet oversigt over de beregninger, som Deloitte har gennemført i hovedanalysen af Danmarks domstole. Da beregningerne er baseret på en række skøn og svage statistiske sammenhænge, er oversigten suppleret med en gennemgang af de væsentligste beregningsmæssige usikkerheder.

2.8.1. Samlede økonomiske konsekvenser

Med udgangspunkt i nedenstående tabel er det muligt at fastslå de samlede økonomiske konsekvenser under en række alternative forudsætninger om antallet af embeder, afdelingskontorer, den reelle mulighed for at opnå bedste praksis-normering, og hvorvidt tingslysningssopgaven skal samles eller ej.

A. 1398- og tingslysningssporet	1398 sporet uden afde- lingskontorer	18 afdelings- kontorer	Bedste praksis sporet uden af- delingskontorer		I alt
	<i>25 embeder inkl. Tingslysningen</i>	54,0	-18,0	37,7	
<i>25 embeder ekskl. Tingslysningen</i>	31,4	-18,0	27,3		40,8
<i>15 embeder inkl. Tingslysningen</i>	64,1	-18,0	40,9		87,0
<i>15 embeder ekskl. Tingslysningen</i>	43,4	-18,0	28,8		54,3
B . Øvrige forslag-sporer	Et tingslysningss- center	Ny instans- ordning	Nævningesager	Kollegial be- handling	I alt
<i>Samlet besparelse</i>	42,6	6,4	(2,5)	(6,2)	40,4
<i>Merbesparelse ift. 25-embedsmodellen</i>	6,4	6,4	(2,5)	(6,2)	4,1
<i>Merbesparelse ift. 15-embedsmodellen</i>	6,7	6,4	(2,5)	(6,2)	4,4

Som det fremgår af tabellen, vil den største besparelse umiddelbart være ved etablering af 15 embeder med bevarelse af tinglysningen, mens den mindste besparelse findes ved etablering af 25 embeder eksklusiv tinglysningen. **Bemærk** dog, at dertil skal lægges besparelspotentialt ved centraliseringen af tinglysningen – ved oprettelse af ét center bliver denne på godt 42 mio. kr., hvorved en løsning med 15 embeder og centraliseret tinglysning vil give den største besparelse og 25 embeder inklusiv tinglysning vil give den mindste.

Domstolsreformen vil især det første år være forbundet med en række initialomkostninger. Deloitte har på baggrund af erfaringer fra andre omstillings- og centraliseringsprojekter søgt at skønne over omfanget af en række af disse omkostninger. Skønnet er behæftet med betydelig usikkerhed, ligesom der mangler data for enkelte væsentlige områder.

Hertil kommer et øget arealbehov i de tilbageværende kredse efter en domstolsreform, jf. tabellen nedenfor. Det udækkede arealbehov har alene kunnet estimeres i 25-embedsmodellen, da der ikke er sat navn på de fortsættende embeder i 15-embedsmodellen.

2.8.2. Usikkerhed i data og beregninger

Som anført fortløbende i rapporten, er beregningerne forbundet med en række usikkerheder, der samlet betyder, at resultaterne skal behandles med en vis varsomhed.

Usikkerhederne kan rubriceres i to kategorier: datamæssig usikkerhed og beregningsmæssig usikkerhed. De to typer usikkerheder gennemgås nærmere nedenfor.

Datamæssig usikkerhed

Deloitte har baseret det samlede analysearbejde på data fra Domstolsstyrelsen og indhentede oplysninger fra interview i udvalgte embeder og på workshops.

Alle typer talmæssige data er tjekket med henblik på at sikre, at de er defineret svarende til det specificerede. Centrale oplysninger fra interview er blevet drøftet på workshops, ligesom de er blevet præsenteret i kortlægningsrapporten. Derved er der sket en kvalitets sikring af disse oplysninger.

Deloitte har ikke foretaget en verificering af, at de talmæssige data, vi har modtaget, modsvarer indholdet i Domstolsstyrelsens systemer mv.

Deloitte vurderer generelt, at kvaliteten af data er god, men må dog påpege, at tidsregistreringstal er forbundet med betydelig usikkerhed som følge af varierende praksis mellem embederne – og et meget sjælden inddatering af tidsregistreringen i nogle embeder. I den forbindelse skal det dog påpeges, at hovedparten af Deloitte's beregninger er baseret på hele embeder og derfor ikke er afhængige af den foretagne tidsregistrering.

Usikkerheden i de planlagte beregninger vedrørende de fremtidige embeders ejendomsbehov relaterer sig primært til fire forhold:

1. *Ikke validerede oplysninger:* Opmålingerne af embedernes ejendomme, fordelt på hvad arealerne anvendes til, er gennemført af Domstolsstyrelsen rådgiver (arkitektfirma). Oplysningerne har ikke været forelagt de pågældende embeder, og

det må på denne baggrund vurderes at der er en vis usikkerhed i forhold til arealopgørelserne

2. *Landsretternes bitingsteder*: I opmålinger af arealer hos embederne indgår visse steder de arealer, som Landsretterne anvender som bitingsteder. Arealerne har ikke kunnet identificeres eller opgøres separat på baggrund af samlede oplysninger på bygningsniveau. Usikkerheden vedrører således retssalsareal og –antal hos visse byretter.
3. *Særlige forhold*: Til opgørelserne af embedernes ejendomme og arealanvendelse, findes en række kommentarer og bemærkninger vedrørende areal, for hvilke der eksisterer usikkerhed om arealets indretning eller anvendelse. Betydningen og væsentligheden af disse kommentarer og bemærkninger har ikke kunnet verificeres.

Beregningsmæssig usikkerhed

De væsentligste beregningsmæssige usikkerheder hidrører fra usikkerhed i forbindelse med følgende forhold

- I hvilket omfang Domstolsstyrelsens vægtningsmodel er retvisende
- Styrken i den ikke-lineære sammenhæng mellem størrelse og produktivitet
- Det forhold, at alle de nye embeder er større end de embeder, som der normeres ud fra
- Korrektionen for afdelingskontorer er baseret på et forsigtigt skøn

Samlet vurdering af usikkerhed

Det er Deloitte's 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. Det må i den forbindelse erindres, at hovedberegningerne er baseret på nedre konfidensintervaller, hvilket betyder, at potentialerne snarere er undervurderet end overvurderet – givet naturligvis at de identificerede sammenhænge mellem størrelse og produktivitet er retvisende.

3. Sammenfatning af resultaterne af options-analyserne

3.1. IT-analysen af tinglysningen

I dette afsnit sammenfattes IT-analysen af tinglysningen.

Analysen vurderer i hvilket omfang det er muligt at digitalisere og automatisere tinglysningen af fast ejendom således at borgere, professionelle aktører som f.eks. banker, realkreditinstitutioner og advokater digitalt kan foretage anmeldelse af dokumenter, hvorefter disse tinglyses automatisk i nær realtid.

Analysen beskriver den IT-understøttelse, der kan etableres af de enkelte trin ved den formelle og juridiske prøvelse, samt i overordnede træk den IT-arkitektur, der bør etableres for at sikre en hensigtsmæssige IT-understøttelse for borgerne og de professionelle aktører. Endvidere er skitseret hvorledes der etableres en tilfredsstillende sikkerhedsløsning for den digitale tinglysning.

Det vurderes at med anvendelse af en digital signatur baseret på OCES certifikater har en digitaliseret og automatiseret tinglysning et sikkerhedsniveau som er fuldt på højde med sikkerhedsniveauet for den nuværende papirbaserede tinglysning. I forbindelse med anmeldelse af tinglysningsdokumenter er det en væsentlig fordel, at borgeren har mulighed for, at anvende en mobil digital signatur, således at borgeren kan anvende denne hos en anmelder som f.eks. en bank, et realkreditinstitution eller en advokat.

Der er en række muligheder for at etablere en sådan mobil digital signatur, men endnu ikke en udbredt løsning, således at det er muligt at anvende OCES certifikater mobilt. Analysen peger på at der indtil en sådan løsning er etableret kan anvendes en pinkodeløsning, hvor borgeren ved hjælp af et OCES certifikat, installeret på borgerens PC, opnår en unik pinkode som kan anvendes i forbindelse med tinglysningen til brug for en samlet anmeldelse hos en professionel aktør.

Der er videre foretaget en vurdering af hvorvidt den fremtidige digitaliserede og automatiserede tinglysning bør baseres på videreudvikling af det eksisterende tinglysningsregister eller hvorvidt dette bør baseres på nyudvikling.

En forudsætning for at anvende det eksisterende tinglysningsregister er, at der foretages grundlæggende omlægninger af det eksisterende tinglysningsregisters system- og dataarkitektur. Den grundlæggende tekniske arkitektur er fra 1987/88 og er baseret på en central forespørgselsdel som batch opdateres med opdateringer fra de decentrale installationer hvor ajourføringen foregår ved hver af de 82 byretter.

Endvidere er udbredelsen af de udviklingsværktøjer og den databaseplatform, som anvendes i det eksisterende tinglysningsregister fortsat faldende og det er nødvendigt af hensyn til at fremtidssikre den nuværende databaseplatform at migrere til en mere udbredt og standardiseret platform.

Det vurderes at den nuværende funktionalitet og skærbilleder skal ændres væsentligt da disse er designede til at blive anvendt af tinglysningsmedarbejdere, mens det fremtidige

system skal understøtte et behov således at borgere, realkreditinstitutioner og advokater selvstændigt kan foretage tinglysningen.

Den nuværende brugerfunktionalitet er imidlertid bundet til de eksisterende skærmbilleder. Det vil således kræve væsentlige omprogrammeringer af applikationslogikken, hvorfor den reelle genanvendelse af applikationslogikken vil være begrænset.

Når de nødvendige ændringer af arkitekturen og den teknologiske platform er gennemført, er anvendelsen af selve funktionaliteten således fortsat begrænset, hvorfor det vurderes at den fremtidige tinglysningssystem bør baseres på nyudvikling på en ny platform frem for på en videreudvikling af det eksisterende tinglysningsregister.

Det er skønnet at etableringsomkostningerne for det fremtidige tinglysningssystem er i størrelsesordenen 39 – 53 mio. kr. og at de løbende drifts- og vedligeholdelsesomkostninger udgår i størrelsesordenen 21 – 26 mio. kr. om året. Disse skøn er forbundet med usikkerhed.

Tinglysningsregisteret omfatter i dag registreringer vedrørende adkomster, pantebreve og servitutter, men omfatter ikke den fulde dokumentation dvs. digital adgang til dokumenterne i ”akten”, som er arkiveret ved den enkelte byret.

En fremtidig digitaliseret tinglysning forudsætter at ”akten” indskannes og gøres tilgængelig digitalt, således at brugeren af det fremtidige tinglysningssystem har adgang til de enkelte dokumenter i akten.

Akten udgør i dag 82 mio. papirer samlet set og er fordelt med 2.1 mio. aktmapper på gennemsnit 40 sider.

Digitalisering af akten er et omfattende projekt, som vil strække sig over en årrække. Der er i analysen anført forskellige modeller for indskanning af akten hvor indskanningsperioden varierer for de enkelte modeller.

Afhængig af valg af model og de forudsætninger, som er knyttet til digitalisering af akten skønnes det at omkostningerne for digitalisering akten udgør i størrelsesordenen 103 – 162 mio. kr. Dette er skøn som er forbundet med betydelig usikkerhed hvor en væsentlig usikkerhedsfaktor er den gennemsnitlige indkanningstid pr. side i akten.

Der er i samarbejde med Søren Sørup Hansen, dommer ved Retten i Århus og ekspert indenfor tinglysning, vurderet i hvilket omfang det er muligt at automatisere tinglysningen under forudsætning at den ovenstående IT-understøttelse etableres.

Vurderingen er baseret på en gennemgang af de kontroller der gennemføres i forbindelse med den manuelle tinglysning, og herunder en vurdering i hvilket omfang det er muligt at automatisere tinglysningen ved en passende IT-understøttelse.

Automatiseringspotentialer vurderes samlet højt for behandling af skøder og pantebreve, men der er fortsat en række tilfælde tinglysningssagsdokumenter, som fortsat kræver en mere manuel sagsbehandling og prøvelse.

Samlet set skønnes at det er muligt at reducere den nuværende manuelle sagsbehandling med ca. 69 %, hvilket svarer til et effektiviseringspotentialer på 245 årsværk, som er baseret på en vurdering af i hvilket omfang den manuelle ressourceindsats reduceres i forbindelse med digitaliseringen og automatisering af tinglysningen af de forskellige dokumenttyper.

Der er endvidere gennemført et skøn vedrørende de samfundsøkonomiske konsekvenser der er forbundet ved en automatiseret tinglysning i nær realtid for borgere, banker, realkreditinstitutioner og advokater.

Vurderingen af de samfundsøkonomiske konsekvenser er foretaget for tinglysninger, der vedrører tinglysning af fast ejendom, og omfatter skøder, realkreditinstitutioner, og ejer-pantebreve. Kvantificeringen omfatter udelukkende de direkte konsekvenser, mens indirekte konsekvenser er behandlet mere kvalitativt.

Analysen er baseret på interview med aktører udpeget af Finansrådet, Realkreditrådet og Advokatrådet, herunder er der gennemført interviews med to udvalgte banker og realkreditinstitutioner og formanden Danske Boligadvokater.

Vurderingen af effekten for borgerne tager afsæt i de ovennævnte interview, hvor de professionelle aktører har søgt at belyse borgernes tidsmæssige og finansielle besparelser for hos de respektive professionelle aktører er søgt belyst. Besparelsen for borgeren består primært af en reduktion i de finansielle omkostninger ved mellemfinansiering.

Besparelserne for de professionelle aktører består primært af en reduktion i sagsbehandlingstiden, samt besparelser til porto, papir og print, samt arkivplads.

Effekterne er opregnet fra transaktionsniveau til samfunds niveau. Opregningen er foretaget på baggrund af tilgængelig statistik for samlede årlige tinglysninger af fast ejendom, samt statistik for pengeinstitutters, realkreditinstitutioners og advokaters andel af samlede tinglysninger.

De samlede årlige samfundsøkonomiske konsekvenser vurderes at være i størrelsesordenen 200 – 300 mio. kr. hvoraf ca. 70 mio. kr. udgør besparelsen for borgerne.

Den konkrete besparelse afhænger af en række parametre herunder antal tinglysningssager, gennemsnitlig friværdi og rente på alternativ placering.

3.1.1. Sammenhænge mellem hovedanalysen og optionen

Deloitte har gennemført supplerende analyser af tre alternative implementeringsstrategier for en tinglysningsreform, som alle omfatter skanning af akten, udvikling og implementering af tinglysningssystem samt centerdannelse. Alternativerne adskiller sig dels ved om akten indskannes af en ekstern leverandør eller af domstolens egne medarbejdere, dels om der etableres ét eller fem servicecentre for den fremtidige varetagelse af tinglysningsopgaven.

For hver af alternativerne er der sket en beregning af de langsigtede økonomiske konsekvenser af på én gang at samle opgaven i centre og automatisere tinglysningsingen. I denne optionsanalyse lægges besparelspotentialerne fra centerdannelsen i hovedanalysen således sammen med de rene digitaliseringspotentialer, der blev beregnet i optionsanalysen vedr. digitalisering, idet det sikres, at de samme ressourcer ikke spares væk to gange.

Endvidere har Deloitte vurderet, hvilke initialomkostninger de forskellige varianter af tinglysningsreformen må forventes over en 10-årig periode

Beregningerne af de økonomiske konsekvenser for de alternative modeller for implementering af en tinglysningsreform kan sammenfattes i følgende punkter:

1. *Ekstern indskanning af akten og etablering af ét tinglysningscenter*

Den årlige driftsøkonomiske gevinst kan opgøres til godt 83 mio. kr., mens initialomkostningerne samlet er estimeret til 203 - 267 mio. kr. over 10 år.

2. *Ekstern indskanning af akten og etablering af fem tinglysningscentre*

Den årlige driftsøkonomiske gevinst kan opgøres til knap 74 mio. kr., mens initialomkostningerne samlet er estimeret til 175 - 239 mio. kr. over 10 år.

3. *Intern indskanning af akten og etablering af fem tinglysningscentre*

Den årlige driftsøkonomiske gevinst kan opgøres til godt 83 mio. kr., mens initialomkostningerne samlet er estimeret til 409 - 423 mio. kr. over 10 år.

Det samlede resultat af de to første alternativer er således stort set identiske, hvor alternativet med fem centre dog udviser et marginalt bedre økonomisk afkast. Dette hviler dog på en række forudsætninger, bl.a. at fire af centrene er midlertidige og kun opretholdes i to år, og at produktivitetstabet i de midlertidige centre i forhold til det blivende er begrænset.

Usikkerheder

Analyserne af driftsøkonomiske konsekvenser samt estimeringen af initialomkostninger i forbindelse med en tinglysningsreform er belagt med betydelige usikkerheder. Oplysningerne, der udgør beregningsgrundlaget, er i størst muligt omfang søgt valideret indenfor de tidsmæssige rammer for analyserne af de danske domstole. I de tilfælde, hvor beregningerne har været baseret på skønnede eller usikkert estimerede størrelser, har Deloitte generelt søgt at anvende konservative skøn med henblik på at udgå at overvurdere driftsøkonomiske gevinster eller undervurdere initialomkostningernes størrelse.

På trods af denne tilgang til håndtering af usikkerhed i beregningerne vurderer Deloitte, at de beregnede økonomiske resultater er belagt med betydelige usikkerheder, hvorfor de beregnede og estimerede økonomiske resultater må anvendes og fortolkes med forsigtighed.

Dette gælder således for de første to alternativer, som bl.a. er forbundet med usikkerhed fsv. angår estimering af automatiseringspotentialer, samt opgørelse af udviklings- og implementeringsomkostninger, digitaliseringsomkostninger og stordriftspotentiale ved centerdannelse.

De samme usikkerheder gør sig gældende for beregningerne af de økonomiske konsekvenser for det tredje alternativ. Men hertil kommer en række yderligere og meget betydelige usikkerheder vedrørende forudsætningerne og estimererne. Dette har ledt Deloitte til den konklusion, at visse dele af beregningerne af initialomkostninger ved dette alternativ er behæftet som så stor usikkerhed at de gennemførte beregninger alene kan betragtes som et *regneeksempel*.

3.2. Analyse af Københavns Byret

Deloitte har gennemført en analyse af Københavns Byret i et faseopdelt forløb bestående af en kortlægnings-, datakvalificerings- samt en vurderings- og beregningsfase.

Kortlægningen af Københavns Byret er sket på samme niveau som i hovedanalysen, men med særligt fokus på at afdække væsentlige forskelle mellem Københavns Byret og de øvrige byretter, som vurderes at have betydning for produktiviteten.

Kortlægningen har dels omfattet indsamling af eksisterende oplysninger fra Domstolsstyrelsens registre og registreringssystemer, gennemgang af relevant lovgivning herunder Retsplejeloven, dels bestået af interview samt kvalitetssikring af oplysninger.

Formålet med den gennemførte kortlægning har været at skabe grundlag for at vurdere, om metodeværket i hovedanalysen kan anvendes på Københavns Byret. Det er tilfældet, hvis Københavns Byret kan indgå i den samlede produktivetsbenchmark og dermed i 1398- og bedste praksis-beregningen i hovedanalysen.

Forudsætningen herfor er en tilstrækkelig grad af sammenlignelighed mellem København og:

- alle de andre byretter
- *eller* de andre større byretter (Århus, Odense og Aalborg)
- på alle hovedsagsområder
- *eller* på enkelte hovedsagsområder

Kortlægningsfasen mandede ud i følgende konklusioner:

En række særlige forhold gør sig gældende for Københavns Byret, som betyder, at det ikke umiddelbart er muligt at sammenligne denne med alle de øvrige byretter i Danmark. Dette gælder også efter en eventuel reform og dermed sammenlægning til større byretter.

Københavns Byret adskiller sig særligt fra de øvrige byretter i kræft af sin størrelse, personalesammensætning, særligt tunge sager samt repræsentative og konceptuelle opgaver.

Københavns Byrets sagstyper er imidlertid grundlæggende de samme som de sagstyper, der findes ved de øvrige byretter. København har ligesom Århus, Odense og Aalborg en række – ikke nærmere kortlagte – tungere sager, som ikke fuldt ud tilgodeses i sagsvægtningsskemaet. Også på foged- og skifteområdet antages at være særlige storbyfænomener, som gælder i de fire store embeder. På tinglysningsområdet er der derimod ikke indikationer på forskelle mellem opgavevaretagelsen i København og andre byretter.

Københavns Byret kan således i et vist omfang sammenlignes med Århus, Odense og Aalborg. Deloitte vurderer derfor, at København kan indgå i analysen på baggrund af korrektioner for generelle storbyulemper og særlige forhold vedrørende København.

Kortlægningsfasen viste, at data vedrørende Københavns Byret, herunder tidsfordeling og sagsstatistikker på særligt civile sager og straffesager, vurderes som mere usikre end for de øvrige byretter. I konsekvensberegningerne bruges dog kun data på organisatorisk niveau med undtagelse af tinglysning, hvorfor usikkerheden er acceptabel.

I *datakvalificeringsfasen* er der foretaget en ny beregning af produktivitet. Herudover er kvalitative og datamæssige indikationer på forskelle mellem København og de andre byretter blevet afprøvet for at analysere årsagerne til de konstaterede produktivetsforskelle mellem København og andre byretter. Dette med henblik på at minimere datausikkerheden og for at etablere en faktor, som beskriver ”særlige forhold ved København”.

Der blev gennemført følgende datakvalificeringsaktiviteter:

- Ny produktivitsberegning, jf. metoden anvendt i hovedanalysen
- Benchmark på skifteområdet mod øvrige byretter som ikke varetager insolvenssager
- Benchmark på retsområdet efter sammenlægning af civile sager og straffesager for at minimere betydningen af tidsregistreringsproblemerne
- Benchmark af de fire store byretter (København, Århus, Odense og Aalborg)

I den videre *vurderings- og beregningsfase* er følgende resultater fra datakvalificeringen blevet lagt til grund:

- En ny produktivitsberegning på baggrund af lønsum, som viser produktivitsbelastningen ved, at København anvender forholdsmæssigt flere dommere.
- En faktor på 3,9 pct., som beskriver, hvordan Københavns særlige forhold påvirker produktivitsopgørelsen ved denne ret set i relation til de andre store byretter.

I øvrigt anvendes den i hovedanalysen etablerede sammenhæng mellem størrelse og produktivitet, herunder med fradrag for storbyulemper, som udgangspunkt for konsekvensberegningerne i 1398-sporet.

I vurderings- og beregningsfasen er der herefter blev gennemført beregninger af konsekvensen for København ved en byretsreduktion til 25 respektive 15 embeder samt en beregning af bedste praksis.

De samlede økonomiske konsekvensberegninger af *1398-sporet* og *bedste praksis-sporet* gav følgende resultater:

Resultat i 25-modellen: Økonomisk besparelse ved en byretsreduktion til 25 kredse, hvor 59 pct. af Københavns Byret sammenlægges med Tårnby, med opretholdelse af et afdelingskontor og implementering af bedste praksis:

6,5 mio. kr. (inkl. tinglysning)

3,2 mio. kr. (ekskl. tinglysning)

Resultat i 15-modellen: Økonomisk besparelse ved en byretsreduktion til 15 kredse, hvor 59 pct. af Københavns Byret sammenlægges med Tårnby og en yderligere byret (ca. 30.000 sager), med opretholdelse af et afdelingskontor og implementering af bedste praksis:

7 mio. kr. (inkl. tinglysning)

3,7 mio. kr. (ekskl. tinglysning)

Der er ikke foretaget særskilte beregninger af konsekvenserne for København af de øvrige forslag, da disse er beregnet som totaler i hovedanalysen (jf. 3. delrapport, kap. 5)

Det bemærkes, at de usikkerheder, der er beskrevet i hovedanalysen, ligeledes gælder for de resultater, der fremkommer på baggrund af nærværende analyse.

3.3. Skandinavisk sammenlignende analyse

Sammenligningen med de svenske og norske domstole har ikke afdækket grundlæggende forskelle i kerneindholdet af domstolsreformen disse steder, som ikke allerede er overvejet i Danmark. Man er kommet et stykke vej med den praktiske implementering af reformerne og har nu gjort sig nogle erfaringer.

En meget vigtig forskel er imidlertid, at reformerne, som i begge lande har været drevet af ønsket om styrkelse af den juridiske faglighed og hensynet til borgerens retssikkerhed, er gennemført uden at der er foretaget bagvedliggende økonomiske analyser eller opstillet mål for effektivitets- eller kvalitetsforbedringer. Det har også vist sig, at man endnu ikke har indsamlet nogen data om stordriftsfordele i form af produktivitetsforbedringer, besparelser eller andre økonomiske nøgletal. Mens man begge steder er kommet langt med de ydre reformer (de fysiske sammenlægninger af byretter), så arbejdes der stadig på størstedelen af de indre reformer (ledelse, integration af flere kulturer og skabelse af optimisme i en organisation under stor forandring). Derfor har der endnu ikke været tid og overskud til at fokusere på stordriftsfordele.

Med dette udgangspunkt indeholder rapporten, som inspiration, en række ideer til organisering af opgavevaretagelsen på områder, hvor der er forskelle mellem landene. Dette gælder:

- Størrelse af idealembeder
- Byretskredsens geografiske spredning og befolkningsunderlag
- Anvendelse af administrative fællesskaber og udlicitering
- Lokaler og fysiske forhold
- Ledelsesredskaber
- Personalesammensætning og normering
- Åremålsansættelse
- Vægtning af lederkompetencer ved ansættelser

Endvidere samles en række overvejelser omkring den praktiske implementering af en domstolsreform baseret på de erfaringer, man har gjort sig i Norge og Sverige.

4. Grundlaget for resultaterne i hovedanalysen

Til grund for resultaterne, der er sammenfattet i afsnit to ligger en række aktiviteter og analyser, der er gennemført i projektets fokuserings-, kortlægning- og datakvalificeringsfase.

Indledningsvist skal bemærkes, at en detaljeret analyse og behandling af datakvalificering findes i delrapport 2 om datakvalificering. Det skal hertil dog bemærkes, at der på baggrund af styregruppens behandling af delrapport 2 samt forsinket indsamling af data er gennemført en efterfølgende supplerende datakvalificering. Denne er detaljeret præsenteret i delrapport 3 om beregninger og vurderinger. Dele af datakvalificeringen findes således i delrapport 3.

Nedenfor beskrives de gennemførte aktiviteter og analyser.

4.1. Fokusering

4.1.1. Gennemførte aktiviteter

I fokuseringsfasen er der blevet gennemført en afgrænsning af analysen og en skærpelse af beregningsforudsætningerne. Herudover er der blevet foretaget valg af ti byretskredse til deltagelse i projektet. Endelig er der blevet fremlagt en risikooversigt og en kvalitets sikringsplan.

4.1.2. Fokusering af analysen

Analyse-styregruppen besluttede i fokuseringsfasen, at beregningen af konsekvenserne af overgangen til 25 byretter skal foretages ved benchmarking uden inddragelse af Strukturkommissionens helt præcise forslag til normering, fysisk placering etc., jf. betænkning 1398/2001. Samtidig skal beregningen tage højde for de væsentligste forskelle, der også efter en domstolsreform vil præge byretter. Det gælder i sær forskelle i størrelse, brug af afdelingskontorer og arealanvendelse.

Analyse-styregruppen besluttede endvidere, at beregninger af et scenario med 15 byretter skal foretages uden identifikation af disse 15 enheder og uden forudsætninger om yderligere afdelingskontorer.

I relation til analysen af en mulig strukturændring på tinglysningssområdet, afgjorde Analyse-styregruppen følgende:

- Som led i 1398-sporet foretages en beregning af konsekvenserne af byretsreduktionen med bevarelse af tinglysningsopgaven ved 25 og 15 byretter (jf. kap. 3).
- I øvrige forslag-sporet regnes på to tinglysningssmodeller: Samling ved en eller fem enheder.

- Ved beregningerne af potentialet ved omlægning af tinglysningen vil der ikke blive taget højde for eventuelle digitaliseringseffekter. Disse opgøres i forbindelse med optionsanalysen om digitalisering af tinglysningen.
- Der skal ikke udarbejdes beregninger af potentialet ved en fuldstændig udlicitering af opgaven. Der indgår dog i optionsanalysen en vurdering af potentialet ved privatisering af to dele af opgaven (drift af IT-system og håndtering af akter).

Det blev ligeledes i fokuseringsfasen afklaret, at Deloitte ikke skal fremsætte innovative forslag med et it-relateret indhold, eller forslag som kunne ændre borgerne retsstilling, da det ikke i forbindelse med analysen ville være muligt at gennemføre en dybdegående juridisk analyse heraf.

Endelig bestilte Analyse-styregruppen udarbejdelse af tre optioner: Skandinavisk sammenlignende analyse; Analyse af Københavns Byret og Analyse vedrørende digitalisering af tinglysningen inden for samme tidsramme som hovedanalysen.

4.1.3. Valg af byretter

Der blev som led i fokuseringsfasen truffet beslutning om, hvilke byretter der skulle deltage interview og workshop med henblik på dataindsamlingen og kvalitetssikringen af data.

Udvælgelse af retskredse til deltagelse i disse aktiviteter er sket på en sådan måde, at der med udgangspunkt heri kan udtrages generelle udsagn om alle retskredse. Kriterier for udvælgelsen inkluderede forskellig størrelse, mindst én præsidentret, geografisk beliggenhed, en rimelig fordeling mellem land- og bybaserede retter, samt en fordeling mellem lav-, mellem- og højproduktive retskredse.

Følgende byretter blev på denne baggrund udvalgt af Deloitte og Analyse-styregruppen:

Retskreds	Geografi			By-/landbaseret		Størrelse			Produktivitet			Antal sager
	Jylland	Fyn	Sjælland	By	Land	Stor	Mellem	Lille	Høj	Normal	Lav	
Odense		x		x		x			x			176.729
Vordingborg			x		x			x	x			32.322
Næstved			x		(x)		x		x			55.960
Gentofte			x	x			x				x	45.641
Roskilde			x	x		x				x		110.451
Middelfart		x			x			x			x	23.073
Århus	x			x		x				x		204.780
Kolding	x			x			x		x			51.578
Fjerritslev	x				x			x		x		19.455
Grenå	x				x			x			x	35.943

Note: Retskredse er udvalgt med følgende begrundelser: Odense: Geografiske placering på Fyn, stor bybaseret retskreds med høj produktivitet, Vordingborg: Lille retskreds med højeste produktivitet af alle retskredse, Næstved: Geografisk placeret på Sjælland og mellemstor retskreds med høj produktivitet, Gentofte: Mellemstor bybaseret retskreds med lav produktivitet, Roskilde: Stor bybaseret retskreds med gennemsnitlig produktivitet, Middelfart: Geografisk placeret på Fyn, lille retskreds med lav produktivitet, Århus: Stor retskreds placeret i Østjylland med gennemsnitlig produktivitet, Kolding: Mellemstor retskreds med høj produktivitet, Fjerritslev: Geografisk placeret i et yderområde i Jylland, lille retskreds med gennemsnitlig produktivitet, Grenå: Lille landbaseret retskreds med lav produktivitet.

4.2. Kortlægning

4.2.1. Gennemførte aktiviteter

Deloitte har i kortlægningsfasen indhentet betydelige mængder statistisk materiale vedrørende 2002 og 2003, herunder regnskabs- og personaledata samt sagsstatistikker fra Domstolsstyrelsen og driftsregnskaber fra Finansministeriet.

Der er herudover blevet gennemført interview i 10 byretter (jf. 3.3.), begge landsretter, Højesteret og Domstolsstyrelsen. Der er udarbejdet rapporter for hver besøgt enhed, som enheden har haft lejlighed til at kommentere. Det bemærkes, at landsretterne har valgt at levere skriftlige indlæg efter de gennemførte interview, som er blevet lagt til grund som delrapporter vedrørende disse to enheder.

Under de gennemførte interview har Deloitte indsamlet enhedernes vurderinger af datakvaliteten, særlige forhold samt betydningen for dem af de mange forslag, som analysen vedrører.

4.2.2. Vurdering af datakvalitet

Validiteten af eksisterende registreringer vedrørende sagsantal og afgørelsestyper, personaleressourcer, arealanvendelse og øvrig drift har været et af de centrale fokusområder i de gennemførte kortlægningsaktiviteter.

I dette afsnit præsenteres de sammenfattede erfaringer vedrørende oplysningernes validitet og Deloitte's konklusioner i relation til datas anvendelighed som analysegrundlag samt valg af justeringer.

Sagsstatistik, hovedsagsområder og sagsvægte

Deloitte har gennem kortlægningen opnået et indblik i sagsregistreringspraksis, hovedsagsområder og Domstolsstyrelsens vægtningsmodel for produktivitetstestregninger af byretternes sager. Dette giver os ikke anledning til at sætte spørgsmålstegn ved det statistiske materiales validitet.

Det bemærkes hertil, at embederne ikke gennem interviewene har anfægtet det statistiske materiales validitet, om end de nævner forbehold vedrørende dels forskelle i sagernes kompleksitet, dels manglende sammenhæng mellem faktisk ressourceforbrug og den tildelte sagsvægt for visse afgørelser. Embederne vurderer dog ikke at disse forbehold afgørende påvirker validiteten af den foreliggende sagsstatistik.

Vi vil i de efterfølgende projektfaser udelukkende anvende sagsstatistik for antal afsluttede sager i 2002 og 2003 for hovedsagsområder, idet der udelukkende kan allokeres ressourcer til hovedsagsniveauet og ikke til hver enkelt sagstype. Deloitte vil ikke foretage justeringer i vægte.

Personaleressourcer

Gennemgangen af embederne personaleressourceforbrug har givet anledning til en række nærmere undersøgelser.

For det første har vi undersøgt retternes tidsregistreringspraksis. Det er samlet set Deloitte's vurdering, at tidsregistreringen og de derved gennemførte fordelinger af årsværk på

sagsområder og funktioner er behæftet med ganske stor usikkerhed. De efterfølgende benchmarkinganalyser af produktivitet er derfor behæftet med tilsvarende usikkerhed.

På den anden side er det ikke Deloitte's vurdering, at fordelinger af årsværk på sagsområder og funktioner er behæftet med systematiske fejlregistreringer. Endvidere vil det forhold, at den enkelte medarbejder har en relativ fast fordeling af arbejdstid på sagsområderne, samt at ressourcerne fordeles på et meget overordnet niveau betyde, at konsekvenserne af den manglende præcision i tidsregistreringen begrænses. Med disse forbehold vil Deloitte anvende de gennemførte fordelinger af årsværk på sagsområder og funktioner i de efterfølgende produktivitetsopgørelser og beregninger.

For det andet har Deloitte vurderet hensigtsmæssigheden af de årsværkskorrektioner, der anvendes i forbindelse med embedsregnskaberne. Justeringen af antallet af årsværk vurderes at give et mere korrekt tal for det antal årsværk, der faktisk har medvirket til at gennemføre rettens arbejde. Deloitte har i de videre benchmarkinganalyser og konsekvensberegninger anvendt det korrigerede årsværksforbrug – og afledt heraf den korrigerede lønsum.

For det tredje har vi bedt retterne vurdere, om andre personalegrupper end jurister og kontorpersonale bør indgå i produktivitetsberegningerne. På baggrund af tilbagemeldinger vurderer Deloitte, at lønsummen for personerne ansat i de forskellige beskæftigelsesordninger korrigeret for refusioner bør medtages i beregningen af embedernes produktivitet. Når lønsummen korrigeret for refusioner medtages i beregningerne betyder dette, at disse personer vurderes at bidrage positivt i opgaveløsningen i embederne, men dog ikke fuldt som andre årsværk, hvorfor det udelukkende er denne reducerede lønsum, der medtages i beregningerne. Dette kan ses som en objektiv målestok for deres bidrag til produktiviteten.

For det fjerde har Deloitte på baggrund af de erfaringer, der er indsamlet fra de gennemførte interview, valgt at gennemføre produktivitetmålinger for *Administration og ledelse*, mens der ikke vil blive gennemført særskilte analyser af *servicefunktioner* (rengøring, gartnere, retsbude), ligesom ressourceforbruget hertil ikke vil blive medtaget i beregninger af produktivitet. Dette skyldes særligt, at visse embeder har medarbejdere ansat til at varetage disse opgaver, mens andre har udliciteret funktionerne.

Domstolenes arealanvendelse

En gennemgang af Domstolsstyrelsens ejendomsdatabasen har afdækket, at oplysningerne er ufuldstændige, ikke er valide og ikke indeholder de oplysninger, der er nødvendige for analysen. Domstolsstyrelsens ejendomsdatabase er en bevillingsdatabase, der anvendes til at styre byggeprojekter, registrere ønsker fra embederne samt prioritere disse. Det er således heller ikke formålet med ejendomsdatabasen at registrere arealanvendelse, herunder fordelingen af arealer til forskellige funktioner.

Det har derfor været nødvendigt for Deloitte at bede Domstolsstyrelsen om at være behjælpelig med at fremskaffe oplysningerne. Domstolsstyrelsen gennem sit rådgivende arkitektfirma fremskaffet oplysninger om arealanvendelsen for så vidt angår de bygninger, der er knyttet til de 25 retter, som ifølge Strukturkommissionens forslag skal fortsætte som hovedtingssteder, henholdsvis de 19 retter, som Strukturkommissionen forudsætter anvendt som afdelingskontorer i en fremtidig struktur.

Nedenstående tabel viser summen af de 41² embeders eksisterende arealer herunder fordelt på funktionsområde.

	<i>Areal i alt (m²)</i>	<i>Antal retssale</i>	<i>Areal til retssale (m²)</i>	<i>Areal til tinglysning og arkiv (m²)</i>	<i>Kontorareal (ekskl. retssale) (m²)</i>	<i>Kontorareal (ekskl. retssale og tinglysning) (m²)</i>
I alt	75.444	158	16.333	4.673	59.111	54.438
Heraf afdelingskontor	17.950	42	4.247	1490	13.703	12.213

Deloitte har noteret, at domstolenes bestyrelse i efteråret 2004 har truffet beslutning om, at domstolenes ejendomme overgår til Slots- og ejendomsstyrelsen under SEA-ordningen (Statens Ejendoms Administration). Administrationen og vedligeholdelsen af samtlige ejendomme, der i dag er administreret af Domstolsstyrelsen, overgår herefter til Slots- og Ejendomsstyrelsen, og embederne skal herefter alle betale leje for de arealer, de anvender.

Øvrig drift og omkostningsfordeling

Deloitte har undersøgt mulighederne for at fordele Domstolenes udgifter til øvrig drift, der samlet set udgør ca. 25 pct. af de samlede ressourcer på området, på hovedsagsområderne i forbindelse med beregningerne af produktivitet. Konklusionen herpå har været, at nogle, men ikke alle, udgiftskategorierne under øvrig drift bør medtages i produktivitet-beregningerne. Deloitte har gennemført en omkostningsfordeling af hvert embedes udgifter til sagsrelaterede udgifter på baggrund af Domstolsstyrelsens egen vægtningsmodel til fordeling af sagsrelaterede omkostninger, mens øvrige udgifter udelukkende fordeles på administration.

Det betyder, at alle omkostninger, der vedrører selve produktionen, herunder direkte sagsrelaterede omkostninger, men også mere indirekte omkostninger til administration og embedets selvforvaltning af de øvrige driftsmidler er medtaget i produktivitetsopgørelserne. Ved at lade indirekte omkostninger indgå i produktivitetsopgørelsen giver det bl.a. mulighed for at belyse og beregne forskelle i eksempelvis omfanget af administrative omkostninger, herunder eventuelle forskelle mellem forskellige størrelser af embeder.

Justering af normerende oplysninger for beregning af øvrige forslag

Deloitte har bedt landsretterne opdatere de oplysninger om sagsantal og sagsvægte, der fremgår af Betænkning 1398/2001 vedrørende overflytning af civile sager og nævningesager til byretter i 1. instans.

På baggrund af interview med landsretterne er indsamlet opdaterede sagsmæssige oplysninger, der justerer overslagene over sagsmængder i 1398/2001. Disse vil blive anvendt som grundlag for beregninger af konsekvenser ved implementering af den ændrede organisering, der fremgår af øvrige forslagssporet.

² Det vil sige eksklusive arealer vedrørende retterne i København og i Rønne.

4.2.3. Identifikation af barrierer for effektivitet

Der blev i kortlægningsfasen i forbindelse med interview i byretterne og Domstolsstyrelsen foretaget en opsamling af bud på, hvor barriererne for effektiv opgavevaretagelse er til brug innovationsanalysen.

De interviewede enheders bud på barrierer for effektiv opgavevaretagelse kan groft inddeles i følgende tre kategorier:

- Barrierer i større embeder
- Barrierer i små embeder
- Generelle barrierer

De kortlagte bud på barrierer for effektiv opgavevaretagelse i større enheder og generelt kan sammenfattes som følger:

Større enheder

- uklare muligheder for fastlæggelse af generelle retningslinjer for arbejdets tilrettelæggelse og sagernes behandling i øvrigt
- uklare muligheder for at omfordele sager ved lange sagsbehandlingstider
- uklare muligheder for at prioritere sager
- begrænsede personaleledelsesbeføjelser, særligt i relation til meddommere, men det forplanter sig til øvrige jurister
- ingen mulighed for lønsumsstyring (ud over forsøgsembederne) og uklare muligheder for afskedigelser af overenskomstansat kontorphonale.

Generelt

- Forældet hardware og software
- Manglende lokal/regional it-support
- Brug af specielt afdelingskontorer, men også bitingsteder.

De kortlagte bud på barrierer for effektiv opgavevaretagelse i større enheder og generelt analyseres yderligere i denne fase. Deloitte har fravalgt at analysere barriererne i små enheder yderligere, da en eventuel domstolsreform vil føre til, at så små enheder ophører med at eksistere, hvorfor denne analyse ikke tilfører selvstændig værdi.

4.2.4. Indsamlede data

Der er i forbindelse med kortlægningsfasen blevet indsamlet følgende statistiske materiale, som grundlag for beregningerne:

Lønsummer

- Løntræk fra Statens lønssystem på stillingskategorier - STIKO koder - (ekskl. elever) 2002 og 2003

Årsværk

- Korrektion af årsværk fordelt på personalekategorier 2002 og 2003
- Korrigerede årsværk på personalekategori-niveau fordelt på hovedsagsområder - pba. af tidsregistrering - 2002 og 2003
- Korrigerede årsværk på stillingskategori-niveau fordelt på hovedsagsområder - pba. af tidsregistrering - 2002 og 2003

Driftsomkostninger

- Regnskabstal for alle byretter 2002 og 2003
- Oversigt over Uddelegering af øvrigt drift 2001 - 2003

Bygninger

- Domstolsstyrelsens Bygningsdatabase
- Opmålinger af de 25 tilværende embeder og de 19 afdelingskontorer i en domstolsreform

Sager

- Sagsstatistik fra embedsregnskaberne
- Detaljeret sagsstatistik for civile sager, straffesager, fogsager og tvangsauktions-sager

Andet

- Domstolsstyrelsens vægtningsmodel til fordeling af sagsrelaterede omkostninger 2003
- Det bemærkes, at visse data blev justeret efter datakvalificeringsfasen i form af, at løndata blev reguleret for efterindtægter, fratrædelsesgodtgørelser og korrektioner

4.3. Datakvalificering

4.3.1. Gennemførte aktiviteter

I datakvalificeringsfasen blev der gennemført en foreløbig datakvalificering, hvis resultater dannede grundlag for drøftelser mellem Analyse-Styregruppen og Deloitte. På grundlag af disse drøftelser blev der i beregningsfasen gennemført en supplerende datakvalificering, som præsenteres nedenfor. Med dette udgangspunkt kan en mere detaljeret analyse og behandling af datakvalificering findes i delrapport 2 om datakvalificering. Det skal hertil dog bemærkes, at der på baggrund af styregruppens behandling af delrapport 2 samt forsinket indsamling af data gennemført er supplerende datakvalificering. Denne er detaljeret præsenteret i delrapport 3 om beregninger og vurderinger.

Datakvalificeringen er foregået på baggrund af betydelige mængder kvantitative data vedrørende bl.a. sagsstatistik, årsværk, løn, tidsregistrering og driftsudgifter for 2002 og 2003, som er blevet kvalificeret med henblik på måling af produktivitet. Dette har indbe-

fattet beregninger af et stort antal enhedspriser og af centrale nøgletal, ligesom der er gennemført et større antal regressionsanalyser.

Med udgangspunkt i de foreløbigt beregnede produktivitetstal er der blevet gennemført *to benchmarkworkshops* med repræsentanter fra Domstolsstyrelsen de ti udvalgte embeder, som også bidrog til kortlægningsfasen, med det formål at validere beregningerne og bidrage til fortolkning af resultaterne heraf. Konklusionerne fra disse workshops er indarbejdet i gennemgangen og vurderingerne af produktivitetsopgørelserne.

Der er endvidere gennemført en særskilt analyse *af økonomiske konsekvenser ved drift af afdelingskontorer*. De seks embedschefer, der i dag har ansvaret for afdelingskontorer, har været inddraget i denne analyse.

Herudover er gennemført *to innovationsworkshops* med det formål at afdække potentialet for at opnå bedre og billigere domstolsbetjening. Der er i den forbindelse blevet fokuseret på at identificere fordele og ulemper ved større byretter samt forudsætningerne for at opnå fordelene og at reducere ulemperne.

Der er herudover set på de *administrative snitflader* mellem Domstolsstyrelsen og embederne samt mulighederne for yderligere samling af kerneaktiviteter og administration i *centre*.

4.3.2. Identifikation af sammenhæng mellem byretsstørrelse og produktivitet

Datakvalificeringen fokuserer på baggrund af benchmarking at identificere sammenhænge mellem domstolsemedernes størrelse (målt ved antal vægtede sager) og deres produktivitet. Dette opgjøret både inklusive og eksklusive tinglysningsopgaven. København indgår ikke i beregningerne.

Analysen viser, at der kan observeres en betydelig spredning i, hvorledes embederne produktivitetmæssigt placerer sig i forhold til deres størrelse, og at der ikke for den samlede population kan identificeres en statistisk signifikant, lineær sammenhæng mellem produktivitet og størrelse.

Dertil kommer, at yderligere en række forhold giver anledning til at stille spørgsmål til, om en sådan lineær sammenhæng mellem størrelse og produktivitet dækkende alle embeder er den bedste model til at beskrive forholdet mellem produktivitet og størrelse.

Forholdene relaterer sig til *storbyfænomener, afdelingskontorer* og en alternativ *nonlineær sammenhæng* mellem størrelse og produktivitet.

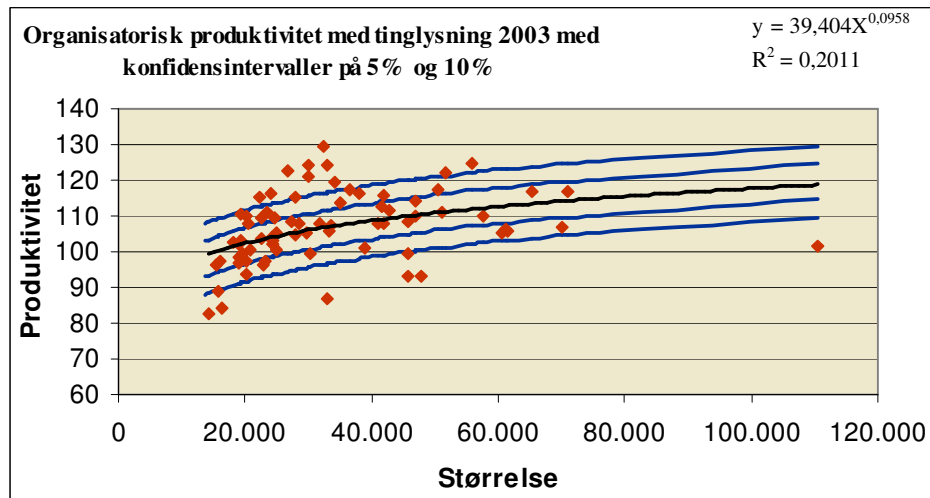
De tre største byretter adskiller sig i et vist – ikke nærmere kortlagt – omfang fra de øvrige byretter, uden at dette fuldt ud tilgodeses i Domstolsstyrelsens sagsvægtningssmodel. Disse embeder med sager præget af storbyfænomener kan således ikke umiddelbart side-stilles med de øvrige embeder og bør derfor ikke indgå. Tilsvarende bør embeder med afdelingskontorer ikke indgå, da de systematisk har en lavere produktivitet, som Deloitte ikke har kunnet tilskrive andre forhold end netop afdelingskontoret.

Dertil kommer, at en visuel analyse af data umiddelbart indikerer en nonlinear sammenhæng, som bør testes statistisk.

Deloitte har på denne baggrund afprøvet en række modeller af sammenhængen mellem produktivitet og størrelse og er nået frem til, at sammenhængen bedst beskrives af en så-

kaldt potensfunktion. En potensfunktion beskriver en kurve, der viser, at produktiviteten bliver højere, jo større enheden bliver, men hvor produktivitets stigningstakt aftager med embedernes størrelse. I statistiske termer går funktionen asymptotisk mod et fast produktivitetsniveau.

Herunder vises denne nonlineære sammenhæng mellem produktivitet og størrelse for det modificerede datasæt (det vil sige, at hverken embeder med storbyfænomener eller embeder med afdelingskontorer er medregnet).



Den nonlineære sammenhæng forklarer godt 20 pct. af spredningen mellem produktivitet og størrelse for det udvalgte datasæt. Deloitte har således ikke kunnet etablere en stærk sammenhæng mellem produktivitet og størrelse. Den sorte linje i figuren viser selve sammenhængen. De blå streger er øvre og nedre 5 og 10 pct. konfidensintervaller, der fungerer som indikation af de statistiske usikkerheder i de kommende beregninger.

Omsat fra statistiske termer til almindeligt sprog illustrerer den estimerede sammenhæng, at de helt små embeder lider af en række smådriftsulemper, herunder særligt nødvendigheden af en beredskabsbemanning, og at embederne alt andet lige bliver mere produktive, efterhånden som de vokser.

Estimeringen er foretaget med produktions- og ressourcedata for tinglysningsopgaven. Resultatet ændres kun i mindre grad, når disse tinglysningsdata fjernes fra datasættet, men Deloitte har valgt at operere med bredere konfidensintervaller i dette tilfælde, hvilket afspejler en større usikkerhed i data, når der ses på data for embedernes hovedsagsområder i stedet for data vedr. de samlede embeder.

Den herved identificerede – usikre – sammenhæng mellem produktivitet og størrelse *korrigeres herefter for den lavere produktivitet i de tre storbyer – de såkaldte storbyulemper*. Deloitte har i den forbindelse lagt til grund, at det antal sager, som i dag behandles i storbyer, også fremover vil være behæftet med disse ulemper. Derfor har Deloitte vurderet, at de store embeders sager i dag ikke vil kunne opnå samme produktivitetsforbedringer som de øvrige embeders sager i de nye store byretter, men fortsat vil have en produktivitet på niveau med gennemsnittet for de nuværende tre store byretter plus Københavns Byret.

Endelig sker der en *korrektion for afdelingskontorer*. Den beregnede merudgift hos de eksisterende embeder med afdelingskontorer varierer mellem 0,25 mio. kr. til 0,95 mio. kr. De to embeder, der i dag har 'store' afdelingskontorer (Frederikssund og Grenå), har en gennemsnitlig beregnet merudgift på godt 0,75 mio. kr. En række interview med embedschefer, der i dag driver afdelingskontorer, understøtter, at afdelingskontorer medfører et væsentligt produktivitetstab. De fremtidige afdelingskontorer bliver generelt væsentligt større end de eksisterende, og på baggrund af et skøn har Deloitte forsigtigt valgt at antage, at de faktiske merudgifter for hvert af de kommende 'store' afdelingskontorer udgør 1 mio. kr.

4.3.3. Datakvalificering med henblik på identifikation af bedste praksis

Den produktivetsmæssige bedste praksis fastlægges ud fra to alternativer, nemlig som gennemsnittet af de 10 mest produktive embeder, dels de 5 mest produktive embeder.

Nedenstående tabel viser bedste praksis set i forhold til den gennemsnitlige produktivitet for begge alternativer – og både med uden tinglysning.

<i>Identifikation af bedste praksis</i>			
	Gennemsnitlig produktivitet	Bedste praksis af 10 mest produktive	Bedste praksis af 5 mest produktive
<i>Ny domstolsstruktur med tinglysningen</i>	105,7	122,3	125,1
<i>Ny domstolsstruktur uden tinglysningen</i>	102,2	121,3	124,3

Der er ganske stor forskel mellem alle embeders gennemsnitlige produktivitet og produktiviteten i de 5 respektive 10 mest produktive embeder. Mellem de fem og 10 bedste embeder kan der konstateres en lille produktivitsforskul på ca. 3 pct.

Der er stor lighed mellem bedste praksis med og uden tinglysning. Dette forhold og den generelt meget betydelige usikkerhed i data har medført, at Deloitte har valgt alene at operere med bedste praksis-procenten opgjort inklusive tinglysning både i scenariet med og uden tinglysning.

Deloitte har suppleret ovenstående beregning med den statistisk langt mere avancerede DEA-analysemetode. Resultatet af de to metoder stemmer imidlertid godt overens, idet DEA-analysen viser et gennemsnitligt bedste praksis potentiale på ca. 19 pct.

Embeder med *storbyfænomener* viser en ganske betydelig produktivitetsspredning, hvor et embede har et produktivitsindeks på 117, mens de øvrige gennemsnitlige produktivi-

tet ligger på 97 i 2003. Som følge af disse embeders særlige forhold, har Deloitte valgt at fastsætte bedste praksis potentialet for denne gruppe med udgangspunkt i gruppens bedste praksis – dvs. indeks 117.

Det er i forbindelse med bedste praksis ikke muligt at foretage yderligere korrektioner for de produktivitmæssige ulemper af *afdelingskontorer*. Derfor korrigeres bedste praksis-potentialet ikke for den økonomiske effekt af disse kontorer.

4.3.4. Innovationsanalyse

I innovationsanalysen er det blevet undersøgt, hvilke ændringer i domstolenes organisation der – eksempelvis som led i en domstolsreform – i et væsentligt omfang vil kunne sikre bedre eller billigere domstolsbetjening af borgerne.

I innovationssporet fremlægges en række forslag ændringer i domstolenes organisation mv., som ikke er beskrevet i betænkning 1398/2001, men som vurderes at ville kunne sikre bedre eller billigere domstolsbetjening af borgerne.

Det skal i den forbindelse understreges, at Analyse-styregruppen har godkendt, at der ikke foretages særskilte beregninger i innovationssporet på grund af forslagernes karakter og at der ikke foretages en separat afrapportering heraf (4. delrapport indarbejdes i 3. delrapport). Endvidere er det under analysen blevet præciseret af Analyse-styregruppen, at Deloitte ikke skal stille forslag på it-området, da det behandles separat. Deloitte skal heller ikke stille effektiviseringsforslag, som kan føre til en materielt anden retsstilling for borgerne, da det ikke vil være muligt at belyse juridiske spørgsmål til bunds i forbindelse med nærværende analyse. Imidlertid har Analyse-styregruppen tilkendegivet, at det ønskes indikeret, på hvilke områder – uden for Deloitte's kommissorium – der kan peges på muligheder for produktivetsforøgelse, uden at dette dog gives en tilbundsående undersøgelse i forbindelse med nærværende analyse.

På baggrund af aktiviteter i kortlægnings- og datakvalificeringsfaserne har Deloitte valgt at opdele innovationssporet i to dele: For det første 12 forslag, der kan betragtes som forudsætninger for opnåelse af produktivetsforøgelse udover bedste praksis, og for det andet en række observationer om fokusområder uden for Deloitte's kommissorium.

Forudsætninger for opnåelse af produktivetsforøgelse udover bedste praksis

Det er i forbindelse med de foregående faser blevet beskrevet, at muligheden for at opnå produktivetsforøgelse ud over bedste praksis efter en overgang til større enheder bl.a. afhænger af nedenstående syv områder:

- Klare administrative ledelsesbeføjelser (forslag #1)
- Opgradering af ledelseskompetencen (forslag #2 og #3)
- Forbedret ledelsesinformation (forslag #4 og #5)
- Adskillelse af normeringsstyring og konkrete ansættelser/afskedigelse (forslag #6)
- Decentral mulighed for normeringsstyring, lønforhandling og it-support (forslag #7 , #8 og #9)

- Organisering (forslag #10)
- Hensigtsmæssige, sammenhængende fysiske rammer (forslag #11 og 12)

I dialog mellem medarbejdere fra domstolene samt fra Domstolsstyrelsen og Deloitte konsulenter har de syv områder resulteret i 12 forslag, hvis væsentlighed, realiserbarhed og forudsætninger beskrives nedenfor.

Det bemærkes, at disse forslag alle kræver nærmere analyse med henblik på at kunne fastslå et nogenlunde sikkert skøn over de økonomiske konsekvenser, og at en sådan analyse vil kunne give anledning til, at visse af forslagene bortfalder.

Deloitte skal dog understrege, at vi ser en generel styrkelse af embedernes ledelse som 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 domstolens arbejde. Derfor er forslag 1 og 3 absolutte kerneforslag.

Forslag

Klare administrative ledelsesbeføjelser (forslag #1)

Der er behov for klare beføjelser for embedschefen til at fastsætte arbejdsrutiner og administrative procedurer for hele embedet. Det gælder bl.a. muligheden for at fastsætte generelle retningslinjer for arbejdets administrative tilrettelæggelse, herunder bl.a. valg af generel forberedelsesform, serviceniveau for sekretariatsbetjening af dommere, faste mødetidspunkter og berammelsestidspunkter, mulighed for at omfordele sager på grund af lange sagsbehandlingstider samt mulighed for at prioritere sager.

Forslaget er afledt af den usikkerhed, der tilsyneladende findes i relation til udstrækningen af embedschefens almindelige instruktionsbeføjelser i forhold til Grundlovens bestemmelser om dommernes uafhængighed.

I betænkning 1398/2001 konstateres det, at embedschefen efter kommissionens opfattelse har en række beføjelser også i forhold til de andre dommere vedrørende arbejdets tilrettelæggelse og den administrative behandling heraf. Kommissionen mener bl.a., at embedschefen efter drøftelse med dommerne kan fastsætte måltal eller generelle retningslinier for sagernes prioritering.

Det er imidlertid via interview og workshops fremkommet, at langt fra alle dommere vurderer, at embedscheferne har denne beføjelse.

Uden klare administrative instruktionsbeføjelser er det vanskeligt at opnå ensartede, effektive procedurer, at prioritere indsatsen og at udnytte ressourcerne mest hensigtsmæssigt ved varierende sagsmængder. Konsekvensen af uklarhed om beføjelserne kan være, at store enheder vil komme til at fungere som mange én-dommerembeder på samme adresse.

I betænkningen er der stillet forslag til en ny bestemmelse i Retsplejeloven, som fastslår, at embedschefen efter forhandling med rettens øvrige dommere træffer bestemmelse om sagernes administrative behandling.

Det er under workshopforløbet fra mange sider blevet bemærket, at en sådan formulering ville være en støtte for embedscheferne i udførelsen af lederrollen over for både med-

dommere og de øvrige jurister. Deloitte anbefaler derfor, at det overvejes at gennemføre denne ændring af Retsplejeloven.

Denne helt overordnede afklaring på lovniveau kan evt. suppleres af en uddybende vejledning udarbejdet af Domstolsstyrelsen og Dommerforeningen i fællesskab. En sådan vejledning kan eventuelt formuleres som en opregning af forhold, som embedschefen ikke har instruktionsbeføjelser i forhold til. Herved undgås muligheden for modsætningslutninger ud fra en positivliste over beføjelser.

Forslaget vurderes at være en grundlæggende forudsætning for at kunne opnå større effektivitet ved store embeder.

Forslag # 1: Klare administrative ledelsesbeføjelser	
Væsentlighed	Høj.
Realiserbarhed	God. Bør dog først forelægges Dommerforeningen.
Forudsætninger	Kræver evt. ændring af Retsplejeloven.

Opgradering af ledelseskompetencen (forslag #2 og #3)

Udfyldelse af lederrollen er afgørende for opnåelse af stordriftsfordele og ikke mindst for at minimere de ulemper, der af og til opleves ved større embeder i form af mindre fælles ansvarsfølelse. Der er forskellige muligheder for at sikre tilstrækkelig ledelseskompetence hos embedscheferne, herunder vægning af ledelseskompetencer ved chefsudnævnelser, åremålsansættelse af embedschefer, resultatkontrakter samt mulighed for afsættelse af ledere.

Domstolsstyrelsen har tilkendegivet, at principperne om dommernes uafhængighed er en hindring for indgåelse af resultatkontrakter og administrativ afsættelse som ledere af dommere, der en gang er blevet udnævnt til embedschefer (som er at sidestille med ufrivillig forflyttelse). Dette har Deloitte taget til efterretning, og der stilles derfor ingen forslag på disse to områder. Deloitte vil blot for en god ordens skyld bemærke, at der kan reflekteres over, om resultatkontrakter kan udgøre et indgreb i uafhængigheden, så længe resultatmålene loyalt reflekterer lederrollen, som den udøves ved byretterne i dag og som bl.a. afspejles i de resultatmål, der (på frivillig basis) opstilles på enhedsniveau i embedsregnskaberne. Herved ændrer resultatkontrakten ikke ved status quo i forhold til balancen mellem produktivitet og hensynet til dommernes uafhængighed, men gør det blot attraktivt inden for disse rammer at levere den bedst mulige ledelsesindsats.

Åremålsansættelse af embedschefer

Ud fra betragtningen om, at det kan være vanskeligt at fastholde engagementet som leder, indtil man når pensionsalderen (70 år), kan det være relevant at overveje åremålsansættelse af embedschefer. Herved vil der blive mulighed for hyppigere udskiftning blandt lederne, samtidig med at det for den enkelte embedschef giver mulighed for at trække sig tilbage som leder uden et tab af prestige.

Forslaget vil næppe være økonomisk rentabelt, såfremt den fortolkning, der udtrykkes i betænkning 1398/2001, lægges til grund for indretning af en ordning med åremålsansættelse af embedschefer.

Forslag # 2: Åremålsansættelse af embedschefer	
Væsentlighed	Mellem.
Realiserbarhed	Lav.
Forudsætninger	Kræver tilslutning af Dommerforeningen og ændring af Retsplejeloven. Kræver yderligere cost-benefitanalyser, da der sandsynlighed for, at det ikke vil være økonomisk rentabelt.

Øget vægtning af lederkompetencer

Det er generelt under innovationsforløbet blevet påpeget, at embedschefen bør være en dommer for at sikre meddommernes anerkendelse og accept af dennes rolle og prioriteringer. Der er således ikke i Domstolene en tro på, at en administrationschef vil kunne trænge igennem over for dommernes faglighed og særlige stilling, jf. den grundlovssikrede uafhængighed. Det er samtidig blevet tilkendegivet, at embedschefen kunne blive suppleret af en økonomisk uddannet eller på anden måde kvalificeret sekretariatschef ved de fremtidige større embeder.

Efter Deloitte's opfattelse er det afgørende, at der er en tilstrækkelig ledelsesmæssig, herunder økonomisk, kompetence til stede hos embedschefen. Såfremt embedscheferne fortsat rekrutteres blandt dommere, bør det derfor sikres, at de valgte ledere både har interesse for og er rustet til udførelse af lederrollen.

Det bør derfor overvejes at formulere kriterier vedrørende ledelsesmæssige kompetencer, som Dommerudnævnelsesrådet i væsentlig grad skal inddrage i tillæg til juridiske kompetencer i vurderingsgrundlaget for udnævnelsen af embedschefer. Det gælder i særlig grad i forbindelse med udnævnelse af embedschefer for større enheder efter en eventuel strukturreform.

Blandt de ledelsesmæssige kompetencer, der efter Deloitte's opfattelse bør lægges vægt på, er:

- Dyb interesse for ledelse og for effektivisering
- Økonomisk og administrativ kompetence
- Gode kommunikationsevner, bl.a. ift. vision og mål
- Evne til kulturbæring
- Konsekvens og handlekraft

Deloitte vurderer, at det ligeledes kan overvejes fremover at tilbyde den nuværende lederuddannelse tidligere i et karriereforløb mhp. at sikre, at potentielle leder identificeres og udvikles. Forslaget skal bl.a. ses i lyset af, at også mellemlideropgaven vokser ved større embeder, hvilket vil kræve en tilsvarende øget lederkompetence hos mellemliderne. Endvidere er det ikke givet, at et dommerfuldmægtigforløb i en situation med større byretsembeder automatisk vil indebære ledelsesmæssigt ansvar for typisk fogedafdelingen. Dette bør der i den formelle uddannelse tages højde for.

Forslag # 3: Øget vægtning af lederkompetence i forbindelse med udnævnelse af embedschefer	
Væsentlighed	Høj.
Realiserbarhed	God, såfremt Dommerudnævnelsesrådet tilslutter sig.
Forudsætninger	Ingen formelle forudsætninger, men behov for fokus på uddannelse.

Forbedret ledelsesinformation (forslag #4 og #5)

Spørgsmålet om normeringsstyring er som nævnt ovenfor i kapitel 4 relevant for opnåelse af bedste praksis, men også for eventuelle yderligere produktivitetsforøgelse. Der er derfor peget på, hvilke redskaber der kan være relevante til skabelse af et bedre styringsgrundlag.

Generelt vil muligheden for normeringsstyring blive forbedret, såfremt de ledelsesdata, der styres på grundlag af, forbedres. Deloitte har konstateret behov for forbedringer på følgende områder:

- Sagsvægningsmodellen
- Tidsregistreringen
- Sagsstatistikker (strukturering, standardrapporter)

Opnås en mere positiv tilslutning til tidsregistrering, bør det overvejes at registrere faktisk forbrugt tid snarere end en procentvis fordeling af fast arbejdstid.

Forslag # 4: Mere sikker tidsregistrering	
Væsentlighed	Høj.
Realiserbarhed	Umiddelbart dårlig.
Forudsætninger	Holdningsændring, evt. it-understøttelse.

Afhængig af de bevillingsmæssige muligheder og baseret på en vurdering af det reelle styringsbehov kan det overvejes at etablere et aktivitetsbaseret ledelsesinformationssystem baseret på et datawarehouse med indbyggede analysemuligheder. Det bør i givet fald afklares, om der vurderes at være et tilstrækkeligt styringsmæssigt behov i forhold til udviklingsomkostningerne.

Det forventes, at overgangen til en ny it-plattform (ultimo 2006) i sig selv vil indebære bedre muligheder for tværgående statistik.

Forslag # 5: Bedre strukturering af ledelsesinformation	
Væsentlighed	Høj.
Realiserbarhed	God.
Forudsætninger	Etablering af teknisk løsning.

Adskillelse af normeringsstyring og konkrete ansættelser/afskedigelser (forslag #6)

Ansættelses- og afskedigelsesbeføjelserne ved domstolene er klare, men udøvelsen af dem rummer en række udfordringer.

Deloitte vurderer, at der i forbindelse med overgangen til større enheder bør ske en nærmere drøftelse af roller og beføjelser på dette område, og at spørgsmålet om normering ved den enkelte enhed ikke direkte bør påvirkes af afskedigelser.

Forslag # 6: Adskillelse af normeringsstyring og konkrete ansættelser/afskedigelser	
Væsentlighed	Høj.
Realiserbarhed	God.
Forudsætninger	Ingen formelle forudsætninger.

Uddelegering af lønsum (forslag #7)

Hvis strukturreformen gennemføres, vil det efter Deloitte vurdering være relevant at udvide ordningen med uddelegering af lønsum til alle byretter. I større embeder antages det således at være en mindre belastning at sikre kompetence og ressourcer til at forestå den administration, der er forbundet med ordningen. Samtidig vil også større embeder kunne drage fordel af den fleksibilitet, som ordningen indebærer, i forhold til at kunne indsætte vikarressourcer i spidsbelastningssituationer. Domstolsstyrelsen vil endvidere kun skulle administrere en bevillingsordning.

Redskabet er kun brugbart, hvis byretterne sættes i stand til at foretage hensigtsmæssig planlægning af normeringen, herunder fremskrivninger.

Samtidig bør Domstolsstyrelsens muligheder for overordnet styring forbedres, jf. ovenfor om ledelsesinformation, herunder af hensyn til mulighederne for at hjemtage effektiviseringsgevinster som følge af introduktion af ny it-understøttelse mv. Der vil således fortsat blive opretholdt en central normeringsstyring i forbindelse med udmeldelse af overordnede rammer til byretterne.

Forslag # 7: Fuld uddelegering af lønsum	
Væsentlighed	Høj.
Realiserbarhed	God.
Forudsætninger	Tilstrækkelig lønfaglig og økonomisk kompetence ved enhederne.

Decentrale lønforhandlinger (forslag #8)

Større enheder giver teoretisk en mulighed for, at der kan opbygges tilstrækkeligt store lønpuljer til, at økonomisk belønning af dygtige medarbejdere kan blive et reelt anvendeligt instrument. Såfremt decentrale lønforhandlinger indføres, er yderligere uddannelse af

embedschefer nødvendig, da de giver udtryk for ikke i dag at være fuldt klædt på til at varetage denne opgave.

Forslag # 8: Decentrale lønforhandlinger	
Væsentlighed	Mellem.
Realiserbarhed	God, såfremt der gives bevillingsmæssig mulighed.
Forudsætninger	Tilstrækkelig lønfaglig og økonomisk kompetence ved enhederne. Tilstrækkelige bevillinger.

Lokal it-support (forslag #9)

Det bør overvejes i forbindelse med overgangen til nye enheder at opgradere it-kompetencen ved byretterne på supportsiden for at undgå, at selv mindre problemer betyder, at opgaverne ved embedet ikke kan varetages. Den centrale helpdeskfunktion vurderes således ikke som optimal af brugerne. Der bør eventuelt opereres med dedikerede it-supportfunktioner lokalt, som uddannes til at kunne løse både tekniske og mindre systemmæssige problemer.

Omfanget af it-supporten lokalt bør vurderes ud fra cost-benefit-betragtninger.

Forslag # 9: Lokal it-support	
Væsentlighed	Mellem.
Realiserbarhed	God.
Forudsætninger	Uddannelse af it-supportmedarbejdere lokalt, som dedikeres opgaven.

Organisering (forslag #10)

Deloitte vurderer, at den interne organisering ved byretternes har betydning for at realisere fordelene ved større enheder.

På baggrund af det gennemførte workshopforløb og Deloitte's efterfølgende analyse vurderer Deloitte, at følgende forhold skal tilgodeses ved organiseringen:

1. Mulighed for fleksibel indsættelse af ressourcer i spidsbelastningssituationer på grund af svingende sagsmængder.

Dette indebærer, at det bør overvejes, om der med organiseringen kan opnås en nedbrydning af den faste inddeling i rets- og specialafdelinger, som findes i dag, ligesom sektionsinddeling som udgangspunkt bør undgås.

Organisering i større grupper kan være en udfordring i forhold til at skabe den fællesskabsfølelse, som små grupperinger af medarbejderne kan indebære. Det er dog efter Deloitte's opfattelse muligt at opnå samme effekt gennem andre ledelsesmæssige tiltag, og på en sådan måde, at fællesskabsfølelsen udstrækkes til hele embedet. Det vil afhænge af de fremtidige embeders størrelse og konkrete personalesammensætning, hvilken præcis organisering, der er mest hensigtsmæssig.

Muligheden for fleksibilitet indebærer endvidere forslag om fastholdelse af rokeringsordninger og enhedsfunktionærprincippet som udgangspunkt for organiseringen. I forhold til behovet for fleksibilitet er det dog ikke nødvendigt, at alle kontormedarbejdere dækker flere områder.

2. Sikring af fortsat kompetenceudvikling og trivsel, som er forudsætninger for produktivitet.

Mens det ikke er nødvendigt for tilstrækkelig fleksibilitet i større enheder, at alle kontormedarbejdere rokerer og fungerer som enhedsfunktionærer, tilsiger hensynet til kompetenceudvikling og trivsel, at disse instrumenter anvendes i udstrakt grad.

3. Mulighed for en vis specialisering.

Såfremt byretterne overtager mere komplicerede civile sager fra landsretterne som følge af en ny instansordning, er det relevant at overveje en vis grad af faglig specialisering inden for de enkelte embeder. Der vil dog være tale om mindre områder. Det er bl.a. spørgsmålet om sagsvolumen, som afgør, om specialisering er relevant. Det forventes bl.a. at være tilfældet på skatteområdet.

4. Forberedelsesafdeling/retssekretariat.

Deloitte vurderer, at de i betænkning 1398/2001 indeholdte forslag om etablering af et retssekretariat vil kunne virke produktivitetsfremmende i større enheder.

5. Organisering som understøtter kundernes indgang.

Endelig bør organiseringen i videst muligt omfang være orienteret efter kundernes behov. Det kan f.eks. opnås ved at sørge for, at alle henvendelser går igennem ét sted, hvor der er bemanding til at håndtere henvendelserne. I nogle retskredse har man eksperimenteret med en ”domstolsbutik”, som et langt stykke hen ad vejen er et udtryk for denne tanke. Som en sidegevinst sikrer denne organiseringsform, at der skabes større ro i de sagsbehandlende afdelinger.

Forslag # 10: Organisering	
Væsentlighed	Høj.
Realiserbarhed	God.
Forudsætninger	Ingen formelle forudsætninger. Kræver yderligere konkretisering i forhold til de enkelte embeder.

Hensigtsmæssige, sammenhængende fysiske rammer (forslag #11 og #12)

Deloitte vurderer, 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 uhenigtsmæssig 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.

Ovenstående må dog afvejes med de konkrete muligheder for og omkostninger ved at skabe fælles lokaliteter.

Deloitte har i forbindelse med de gennemførte workshopforløb bedt deltagerne vurdere, hvad der er væsentligt i relation til placeringen af byretterne efter en eventuel domstolsreform.

På baggrund heraf er det Deloitte's vurdering, at der ved placering af fremtidens byretter bør foretages følgende prioritering:

1. Mulighed for én fælles lokation for retten.
2. Alternativt, men mindre attraktivt, fælles kontorfaciliteter og et separat tinghus (rets-sale), hvortil afstanden ikke er for lang, og hvor der er mulighed for it-understøttet sagsbehandling.
3. Mindre afgørende vægt på den geografiske placering, f.eks. i det naturlige geografiske knudepunkt, jf. betænkning 1398/2001, såfremt ledige og egnede bygninger (f.eks. i forbindelse med andre reformer) findes andre steder, og de trafikale forhold ikke fører til en u hensigtsmæssig ekstra byrde for borgerne.
4. Mindre vægt på fastholdelse af de eksisterende ældre bygninger i bykernerne, herunder da der i mere moderne byggeri givetvis vil kunne opnås en bedre kvadratmeterudnyttelse. Mulighederne for egentligt nybyggeri vil afhænge af bevillingssituationen.

Det bør overvejes at foretage en nærmere analyse af, om der eventuelt vil være et produktivitetstab forbundet med spredte lokaliteter i forbindelse med udarbejdelse af en implementeringsplan. Samtidig vil en placering uden for de geografiske knudepunkter kunne føre til stigende rekrutteringsproblemer.

Forslag # 11: Prioritering af fælles fysiske rammer	
Væsentlighed	Høj.
Realiserbarhed	Vanskelig pga. bevillingsmæssige begrænsninger og ringe muligheder for tilpasning af den del af den nuværende ejendomsmasse, som har til huse i fredede bygninger.
Forudsætninger	Prioritering heraf over geografisk placering, identifikation af egnede bygninger eller nybyggeri.

Afdelingskontorer

Deloitte vurderer, at afdelingskontorer bør undgås i videst muligt omfang. Denne vurdering baseres på kvalitative interview, som meget entydigt har peget på det ufordelagtige ved afdelingskontorer, samt en kvantitativ benchmark af produktivitetsforskelle mellem byretter med og uden afdelingskontorer jf. afsnit 5.1., som alt andet lige viser et produktivitetstab på ca. 8 pct. ved byretter med afdelingskontorer.

Hensynet til nærhed til borgerne tilsiger, at der bør gennemføres en mere dybtgående analyse af, om og hvor eventuelle afdelingskontorer skal etableres, samt i givet fald hvilke opgaver afdelingskontoret skal løse. Det kan eventuelt i den sammenhæng indgå i overvejelserne, at der teoretisk er mulighed for at etablere en foged- og skifteproces, som kræver

mindre borgerkontakt. Dette er dog komplicerede juridiske problemstillinger, som kræver en nærmere analyse, der ligger uden for rammerne af denne analyse. Deloitte har nedenfor i afsnit 6.2 medtaget de observationer, som analysen har givet anledning til på området.

Forslag # 12: Begrænset eller ingen anvendelse af afdelingskontorer	
Væsentlighed	Høj.
Realiserbarhed	Mellem.
Forudsætninger	Accept af mindre borgernærhed.

4.3.5. Observationer om fokusområder uden for Deloitte's kommissorium

I dette afsnit behandles de analyseområder, som det ligger uden for Deloitte's kommissorium at stille konkrete forslag om i forbindelse med nærværende analyse. Behandlingen har derfor karakter af observationer af effektiviseringspotentialer på områder, som har et it-relateret indhold, eller som har videregående juridiske implikationer.

Der fremsættes observationer på følgende områder:

- Overvejelser om optimering af sagsbehandlingsprocesser i forbindelse med udvikling af ny it-understøttelse.
- Digitalisering – overvejelser om implementeringstakten.
- Omfanget af oplæsning af skriftlige beviser i civile sager.
- Behovet for og omfanget af borgernærhed i forbindelse med opgavevaretagelsen (skiftesager, fogedsager, notarialforretninger).
- Serviceniveauet ved Domstolene – eventuelt behov for større ensartethed.

Observationerne grupperes nedenfor i forhold til de dimensioner, Deloitte ikke har givet en dyberegående behandling under analysen: teknologidimensionen og opgavedimensionen.

Teknologidimensionen

Det bemærkes indledningsvis, at Deloitte har konstateret, at Domstolsstyrelsen er meget opmærksom på de effektiviseringsmuligheder, som en digitalisering kan indebære. Således indeholder domstolens strategi en vision om, at it ved domstolene skal kunne understøtte alle arbejdsgange, og at al kommunikation skal kunne foregå elektronisk i 2006.

Deloitte er således bekendt med, at der foreligger planer om større, sammenhængende tiltag på it-området, som p.t. afventer bevillingsmæssigt grundlag. Deloitte har ikke gennemført et review af implementeringsplanen, men fremsætter blot enkelte overvejelser om implementeringstakten og de foretagne prioriteringer.

Optimering af sagsbehandlingsprocesser i forbindelse med udvikling af ny it-understøttelse

Der er de seneste par år gennemført et betydeligt arbejde med konkretisering af domstolenes it-vision, hvor der er fokuseret på både arbejdstilrettelæggelse og det tekniske fundament på kort og på længere sigt. Deloitte har ikke gennemført et review af planlægningen, men har gjort sig enkelte observationer herom, som vedrører:

- Tilgangen til arbejdsprocesanalyse og systemudvikling i forbindelse med overgang til nye enheder.
- Digitaliseringstakten.

Disse punkter uddybes nedenfor.

Tilgangen til arbejdsprocesanalyse

Deloitte har observeret følgende i relation til planlægningen af det videre arbejde med udvikling af domstolenes sagsbehandlingssystemer:

Den valgte tilgang med trinvis portering af den eksisterende funktionalitet (lettere modificeret, men stort set 1 til 1) til en ny platform synes bl.a. begrundet af, at funktionaliteten ud fra de gennemførte analyser vurderes at være hensigtsmæssig i forhold til de eksisterende sagsgange. Hertil kommer, at denne tilgang giver mulighed for at reducere risici forbundet med projektet. Tilgangen indebærer, at domstolene kan bevæge sig væk fra den eksisterende "brændende platform" med så få risici som muligt, men den er isoleret set en dyrere løsning end en samlet systemudvikling.

Hertil bemærkes, at når der gives mulighed for introduktion af ny it-understøttelse, bør lejligheden efter Deloitte's opfattelse udnyttes til så vidt muligt at indtænke rationalisering i form af eventuelle omstruktureringer af arbejdsgange. Det bør kritisk overvejes, om der er sagsskridt, der kan undlades (evt. efter lovændring), om der er klare kommandoveje, hvor mange sagsoverdragelser der finder sted osv., før der tages stilling til karakteren af den fremtidige it-understøttelse.

Det er således Deloitte's erfaring, at der i sagsbehandlende organisationer kan ligge et stort effektiviseringspotentiale i hensigtsmæssig it-understøttelse af sagsgange, der er optimeret i tæt sammenhæng med it-understøttelsen. Der ses ofte besparelser i størrelsesordenen 10 til 15 pct., når der skabes det optimale samspil mellem strømlinede processer og it-understøttelse afhængig af områdets karakter.

Det fremgår af planerne for gennemførelse af it-strategien, at de eksisterende systemer skal være rullet over på en ny platform ved udgangen af 2006, og at der først derefter vil blive overvejet tilførsel af ny funktionalitet.

Det kunne overvejes, at der i forbindelse med udvikling af kravspecifikationerne til de næste fagsystemer bør foretages en procesanalyse, som ser på mere grundlæggende muligheder for nye processer i tilknytning til udvikling af it-understøttelsen.

Samtidig bør der opstilles mål for effektiviseringsgevinsterne som følge af den nye it-understøttelse, som kan være drivende for at opnå disse gevinster.

Digitaliseringstakten

Der er fremlagt planer for fuld digitalisering af arbejdstilrettelæggelsen og kommunikationen ved domstolene i form af 3D-visionen. Visionen indebærer videst mulig automatisering af de nuværende processer ved domstolene samt integration til eksterne aktører, etablering af sagens hjemmeside osv.

Samtidig er der i år skabt lovgivningsmæssigt grundlag for digital kommunikation med Domstolene, som vil kunne komme til anvendelse, når et modtagesystem for den digitale kommunikation er etableret ved domstolene.

3D-visionen angiver at være planen på længere sigt. Det vil sige med start tidligst i 2007.

Digitalisering (elektronisk kommunikation, sagshåndtering og styring samt integration til næste led (ankeinstansen) er oftest en meget væsentlig mulighed for at opnå effektiviseringsgevinster. Fuld digitalisering medfører jf. Deloitte's erfaringer fra andre organisationer, som varetager kompliceret juridisk sagsbehandling, et effektiviseringspotentiale i størrelsesordenen 10-20 pct. afhængig af opgavernes konkrete karakter.

Deloitte vil derfor ikke undlade at pege på, at digitaliseringstakten ved domstolene efter vores opfattelse burde øges. Deloitte er i den forbindelse fuldt opmærksom på de bevillingsmæssige implikationer, som formentlig har begrundet den fremlagte tidsplan.

Dette aktualiserer efter vores opfattelse en gennemførelse af mere detaljerede økonomiske konsekvensberegninger af effektiviseringspotentialet ved digitalisering. Dette kunne bidrage til at finansiere den tekniske løsning og dermed fremskynde digitaliseringen.

Opgavedimensionen

Det bemærkes, at Deloitte er klar over, at der i forbindelse med det arbejde, der er udført af Domstolenes Strukturkommission og Retsplejerådet (reform af den civile retspleje I-III, omlægning af nævningesager) er foretaget dybtgående drøftelser af mulighederne for en mere hensigtsmæssig proces inden for stort set alle domstolenes sagsområder. Dette har inkluderet nøje afvejninger mellem hensynet til retssikkerhed, behovet for geografisk nærhed, muligheden for kortere afgørelsestider samt ressourcebesparelser.

Deloitte har ikke grundlag for at vurdere, om der i forbindelse med dette arbejde eller efterfølgende er taget endelig stilling til de forhold, der begrundet de observationer, som nævnes nedenfor. De nævnes derfor alene som mulige fremtidige analysetemaer.

Oplæsning af skriftlige beviser i civile sager

Deloitte har observeret følgende i forbindelse med analysen:

Det er i forbindelse med interview ved flere byretter blevet påpeget, at det kan opleves som unødigt ressourcekrævende, at der bruges en del tid på oplæsning af beviser i civile sager. Det er således blevet nævnt, at der i typiske civile sager, som kommer til domsforhandling, ofte medgår en halv til en hel time på oplæsning. I særlige tilfælde bruges flere måneder på oplæsning. Samtidig inkluderer det ofte oplæsning af dokumenter, som ikke egner sig hertil (f.eks. regnskabsmateriale). Det sker allerede i dag i nogle tilfælde, at oplæsning undlades, bl.a. fordi det ikke er et eksplicit krav jf. Retsplejeloven. Det konkrete omfang heraf er ikke kortlagt.

På baggrund af et beregningsteknisk eksempel kan det estimeres, at undladelsen af at oplæse skriftlige beviser i civile sager ville svare til et mindsket ressourceforbrug i størrelsesordenen 1,6 mio. kr. årligt. Hertil skal lægges et væsentligt større beløb, som kun fuldstændig skønsmæssigt ville kunne opgøres, til oplæsning i mere komplicerede sager.

Det vil endvidere være en besparelse for sagens parter, som ikke indgår i beregningen.

Deloitte noterer, at Retsplejerådets forslag i betænkning 1401/2001 om ændring af RPL § 365, stk. 2 med den hensigt at begrænse oplæsning ikke er blevet gennemført på nuværende tidspunkt. Deloitte har ikke grundlag for at vurdere baggrunden herfor.

Behovet for og omfanget af borgernærhed i forbindelse med opgavevaretagelsen (skiftesager, fogedsager, notarialforretninger)

Deloitte har observeret følgende i forbindelse med kortlægningen af domstolene:

Der er i forbindelse med kortlægningen blevet peget på, at både skifteprocessen (dødsboskiftesager) og fogedprocessen (almindelige fogedsager) kunne indrettes på en måde, som kræver mindre fysisk kontakt mellem borgere/virksomheder og retten. Deloitte refererer og uddyber nedenfor de synspunkter, der er fremkommet på skifte- og fogedområdet.

Det er ligeledes blevet nævnt, at såfremt man ønsker at fastholde den nuværende form for sagsbehandling, kunne der indrettes skifte- og fogedbusser, dvs. mobile enheder, som bragte retten til borgerne, i stedet for opretholdelse af fastbemandede afdelingskontorer. Retten (måske særligt fogedretten) kunne også bringes til borgerne ved ad hoc-anvendelse af andre lokaler i lokalsamfundet. Der vil dog være et vist produktivitetstab forbundet med transporttid for personalet i busserne, ligesom der kan være sikkerhedsmæssige problemer forbundet med løsningen for fogedsagernes vedkommende.

Der er endelig blevet peget på, at notarialforretningerne ikke indeholder et element af retspleje, og at de derfor kunne varetages af en anden offentlig myndighed med flere decentraliserede enheder end domstolene efter en reform, f.eks. kommunerne. Opgaven kunne evt. også udføres af private (efter det oplyste varetager advokater opgaven i Tyskland og Frankrig). I forbindelse med den sidstnævnte mulighed (privatisering) skal der dog tages højde for et afledt tab i retsafgifter, 300 kr. pr. dokument, medmindre retsafgiften fremover knyttes til registreringen i Centralregistret for Testamenter. Hertil kommer en eventuel øget økonomisk belastning for borgerne i en privatiseret løsning.

Dødsboskiftesager

Såfremt det blev besluttet generelt at overgå til skriftlig/telefonisk behandling af dødsboskiftesagerne ville det ikke længere være nødvendigt at lade disse sager behandle ved afdelingskontorer i en fremtidig struktur. Det kunne endvidere overvejes, om sagerne bedst varetages ved alle byretter, eller om der ville være gevinster ved at samle opgaverne ved enkelte byretter af hensyn til det faglige miljø, fleksibilitet og bedre muligheder for at standardisere bedste praksis i forhold til bobehandlingen.

Effektiviseringspotentialer ved en eventuel overgang til skriftlig/telefonisk dødsboskiftebehandling er ikke blevet estimeret, herunder da det ikke uden videre kan antages, at det vil tage kortere tid at behandle sagerne skriftligt, med mindre der samtidig åbnes mulighed for yderligere centralisering eller digitalisering af åbningsstatus/boopgørelsen.

Såfremt forslaget medvirker til, at der ikke oprettes afdelingskontorer, vil der være et afledt effektiviseringspotentiale herved.

Almindelige fogedsager

I dette afsnit uddybes de bemærkninger, der er fremkommet om muligheden for at indrette almindelige fogedsager, så der bliver et mindre behov for borgerkontakt.

Det bemærkes, at der i juni i år er vedtaget regler om en forenklet inkassoproces. Reglerne indebærer, at der ikke først skal anlægges en civil retssag for at skabe fundament for tvangsfuldbyrdelse i sager om beløb op til 50.000 kr., da tvangsfuldbyrdelsen fremover kan finde sted på baggrund af et betalingspåkrav, når kravet ikke bestrides. Deloitte har ikke grundlag for at vide, om der i forbindelse med det lovforberedende arbejde til dette lovforslag er taget endelig stilling til mulighederne for at forenkle sagsbehandlingen i almindelige fogedsager. Nedenfor nævnes blot nogle synspunkter, som er blevet fremsat i forbindelse med kortlægningen om mulighederne for yderligere at forenkle processen ved at begrænse behovet for fysisk fremmøde.

Det er blevet nævnt, at det vil være en god idé i stedet for inkasso at skride til lønindeholdelse for at reducere såvel omfanget af sagsbehandlingen som behovet for fysisk fremmøde. Det er blevet bemærket, at dette kan føre til en ringere retsstilling for private kreditorer, da offentlig gæld som udgangspunkt har fortrinsret i forbindelse med lønindeholdelse.

Deloitte har ikke på det foreliggende grundlag mulighed for at estimere effektiviseringsgevinster, hvis der i højere grad blev foretaget lønindeholdelse i stedet for gennemførelse af inkassosager. Det er dog blevet oplyst, at inkassosager er en meget væsentlig del af alle fogedsagerne (anslået af en af de interviewede personer til ca. 80 pct. af fogedsagerne).

Såfremt forslaget medvirker til, at der ikke oprettes afdelingskontorer, vil der være et afledt effektiviseringspotentiale herved.

Gældssaneringssager

Det er under analysen blevet oplyst, at der i dag er krav om, at alle gældssaneringssager skal indebære afholdelse af et møde med skyldneren. Det gælder også, selv om det er åbenbart, at begæringen kan afvises på objektivi grundlag. Det er derfor blevet bemærket, at det burde overvejes, om der kan etableres mulighed for skriftlig behandling af visse typer gældssaneringssager.

Omfanget af disse sager er ikke blevet kortlagt i forbindelse med analysen, hvorfor der ikke kan gives et overslag over effektiviseringspotentialet.

Serviceniveauet ved Domstolene – eventuelt behov for større ensartethed

Deloitte har i forbindelse med analysen observeret, at serviceniveauet over for borgerne er forskelligt mellem og inden for de enkelte embeder.

Konkrete eksempler fremkom bl.a. på skifte- og notarialområdet. Ved flere af de besøgte byretter blev det oplyst, at man inden for byretten drøftede, hvor langt rettens service og vejledning skulle udstrækkes. Serviceniveauet syntes dog også at afhænge af den enkelte medarbejders indstilling til, hvordan borgerne bedst betjenes.

Deloitte har ikke kunnet konstatere forsøg på generelt at standardisere serviceniveauet på tværs af byretterne.

Forskelle i serviceniveauet kan til dels tilskrives dommernes grundlovssikrede uafhængighed, som indebærer, at det er den enkelte dommers prærogativ at afgøre omfanget af vejledning etc. i forbindelse med konkrete civile sager og straffesager.

På de mere administrative områder, herunder evt. også i forbindelse med forberedelsen af de civile sager og straffesagerne, synes der at være bedre mulighed for at fastlægge ensartede niveauer for vejledning og generel service. Deloitte har ikke i forbindelse med analysen søgt at belyse, hvad det rette omfang er, da det ligger uden for rammerne af analysen.

Det må antages, at det vil være lettere at fastlægge ensartede serviceniveauer i en byretsstruktur med færre enheder.