

Deloitte.

Analyse af de danske
domstole:
Option vedrørende skandina-
visk undersøgelse.

Justitsministeriet
21. februar 2005

Option vedrørende skandinavisk undersøgelse

1. Indledning	3
2. Sammenfatning	4
2.1. Ideer til alternativ organisering	4
2.2. Overvejelser omkring implementering	8
3. Domstolene i Sverige	10
3.1. Organisation	10
3.2. Reform af domstolene i Sverige	14
3.3. Erfaringer fra reformarbejdet	17
3.4. Øvrige vurderinger fremsat via interview	21
3.5. Sammenfatning	22
4. Domstolene i Norge	24
4.1. Organisation	24
4.2. Reform af domstolene i Norge	28
4.3. Erfaringer fra reformarbejdet	30
4.4. Øvrige vurderinger fremsat via interview	32
4.5. Sammenfatning	32
5. Kilder	34

1. Indledning

Som led i analysen af de danske domstole er Deloitte blevet anmodet om at gennemføre en undersøgelse med fokus på særlige karakteristika ved det norske og svenske retsvæsen samt mulige forskelle i forhold til Danmark.

Formålet med undersøgelsen er at indhente inspiration til eventuel yderligere effektivisering af det danske domstolssystem og til den efterfølgende implementering på baggrund af allerede indhøstede erfaringer i Norge og Sverige. Det har således været hensigten at identificere alternative måder at organisere opgavevaretagelsen på med det formål at fastslå, hvorvidt det danske system kan opnå fordele ved at trække på de erfaringer, Norge og Sverige har gjort sig. Undersøgelsen fokuserer på områder, der indikerer mulige effektiviseringsgevinster, og vil ikke rumme økonomiske konsekvensberegninger.

Kortlægningen har omfattet indsamling af eksisterende oplysninger fra de svenske og norske domstolsstyrelses hjemmesider, gennemgang af relevante undersøgelser og rapporter, gennemførelse af interview samt kvalitetssikring af oplysninger.

2. Sammenfatning

Den overordnede konklusion på undersøgelsen af det svenske og norske retsvæsen er, at reformerne i Sverige og Norge svarer meget til de ideer, som man har 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 dette kapitel som inspiration en række ideer til organisering af opgavevaretagelsen på områder, hvor der er forskelle mellem landene. Endvidere samles en række overvejelser omkring den praktiske implementering af en domstolsreform baseret på de erfaringer, man har gjort sig i Norge og Sverige.

2.1. Ideer til alternativ organisering

Stordriftsfordele

Der er ingen målinger, som kan vise hvad den optimale størrelse på en byret er i produktivitmæssig henseende. Der er dog erfaringer fra de største retter i både Sverige og Norge som peger på, at store retter ikke er så produktive som mellemstore, fordi de er svære at administrere, styre og lede effektivt. Hvis embedet bliver stort, skal man underindele i afdelinger/enheder. Der peges i Sverige på et sted mellem 8 og 10 dommere som en god størrelse på en enhed. I Norge er der ingen officiel dimension på en optimal størrelse byret, som varierer mellem 4-6 og op til 10 dommere.

I betænkning 1398/2001 peges på et idealembede på mellem 6-8 dommere, hvilket primært begrundes af faglige hensyn og af muligheden for, at hver byret selvstændigt kan håndtere fremtidens udfordringer. Der er i forbindelse med hovedanalysen blevet estimeret en sammenhæng mellem størrelse og produktivitet i de danske byretter, som viser, at de helt små embeder lider af en række smådriftsulemper, herunder særligt nødvendigheden af en beredskabsbemanning, og embederne alt andet lige blive mere produktive efterhånden som de vokser. Produktivitetstigningen aftager med embedernes størrelse – og aftager tidligt i forhold til Deloitte's erfaringer fra mange andre organisationer. Det kan skyldes de særlige vanskeligheder med at udøve ledelse i en organisation uden klassiske organisationsbeføjelser over for en stor personalegruppe (dommerne) og uden over- eller underordningsbeføjelser mellem de decentrale enheder (embederne) og styrelsen.

I den anden ende af skalaen viser erfaringen, at der er en vis overnormering forbundet med de helt små embeder med 2-3 dommere. På grund af den geografiske spredning af indbyggerne i Norge vil der imidlertid stadig være behov for meget små byretter med 2-3 dommere (inklusive dommerfuldmægtige) efter reformens gennemførelse.

For at give en indikation af størrelsesforskelle mellem landene sammenholdes nedenfor en række oplysninger om domstolsvæsenet i Danmark, Sverige og Norge.

Tabel 1. Overordnet sammenligning mellem Danmark, Sverige og Norge ¹

	Danmark	Sverige	Norge
Antal indbyggere	5.397.640	9.002.529	4.577.457
Areal	43.000 km ²	450.000 km ²	387.000 km ²
Samlet bevilling til domstolsvæsenet, 2003 (inklusive domstolsstyrelsen)	1,206 mia. ²	3,063 mia.	1,118 mia.
Samlede omkostninger til byretterne, 2003	659 mio.	1,581 mia.	1,034 mia. ³
Samlede lønudbetalinger i byretterne, 2003	599 mio.	1,001 mia.	536 mio.
Ansatte ved byretterne, 2003 (årsværk)			
- Dommere ⁴	300	667	323
- Dommerfuldmægtige	115	520	164
- Sagsbehandlere/kontorpersonale	1.403	1.428	896
Små byretter (1-3 dommere) pr. 1/1-04	67	24	44
Mellemstore byretter (4-9 dommere)	11	39	34
Store byretter (10 eller flere dommere)	4	5	10
Omkostninger til bygninger og ejendomme 2003		249 mio.	193 mio.
Samlet areal til domstolsvæsenet		255.000 m ²	156.000 m ²
Samlet areal til byretterne	98.169 m ²	214.000 m ²	104.000 m ²

Byretskredsenes geografiske spredning og befolkningsunderlag

Et område, hvor der er meget stor forskel på holdningen mellem landene, er spørgsmålet om hvad der er en acceptabel afstand til nærmeste byret. De geografiske afstande i Norge og Sverige er langt større end i Danmark.

Man benytter sig i nogen grad af bitingsteder på grund af de store afstande i Sverige og Norge, og vurderer, at produktivitetstab i den forbindelse er forsvindende.

Begge steder har man dog gjort sig den erfaring, at det ikke er hensigtsmæssigt at anvende fast bemandede afdelingskontorer af ledelsesmæssige årsager. Dette kan overføres på danske forhold.

¹ Alle beløb er i danske kroner. Anvendte omregningskurser: NOK = 88,41; SEK = 82,02.

² Omkostninger i 2003.

³ Driftsbudget for 2004.

⁴ Inklusive retsassessorer.

Placering af sammenlignelige opgaver centralt vs. decentralt

Uddelegering af lønsum. Både i Sverige og Norge administreres lønbudgettet lokalt, hvilket ikke er tilfældet i Danmark.

It-support. It-supporten centraliseres i voksende grad hos domstolsstyrelserne i Norge og Sverige. Derudover uddannes lokale superbrugere, som giver 1. niveau-support. I Norge afholdes en del af lønomkostningerne til superbrugerne af Domstoladministrasjonen. I Danmark er it-supporten centraliseret hos Domstolsstyrelsen. Den tekniske kompetence hos de lokale superbrugere er svingende til lav, og der er under analysen peget på, at det kan overvejes at øge den lokale it-support i større enheder.

Anvendelse af administrative fællesskaber og udlicitering

Der er ikke set eksempler på administrative fællesskaber hverken i Norge eller Sverige. I Sverige er der eksempler på at länsrätter (forvaltningsdomstolene) og tingsrätter har valgt at have fælles administration. Det forventes, at denne tendens vil fortsætte, og at fælles administration vil udbredes yderligere.

I Danmark er der ingen administrative fællesskaber mellem retterne, bortset fra, at Domstolsstyrelsen på mange måder fungerer som sådan.

Der er ingen fagområder, som er delt ud gennem specialisering – domstolene skal være generalister. Kun tinglysningen udliciteres til andre myndigheder.

Lokaler og fysiske forhold

I forhold til planerne for indretning af nye lokaler til de nye byretter skiller Norge sig ud med et langt højere ambitionsniveau end Sverige. Der er høje standarder for den sikkerhedsmæssige indretning, og der lægges stor vægt på at lokalerne er særdeles præsentable.

Der er endvidere en ambitiøs plan for indføring af teknologi i de svenske retssale, som dog er sat delvist i bero på grund af manglende bevillinger.

Ledelsesredskaber

I både Sverige og Norge indfører man integrerede sagsbehandlingssystemer i disse år. Det forventes, at sagsbehandlingssystemerne vil kunne højne kvaliteten og effektiviteten i sagsbehandlingen, og give grundlaget for bedre strukturering af ledelsesinformation. Fælles for alle tre lande er imidlertid, at domstolsstyrelserne ikke har mulighed for at pålægge embederne at gennemgå og tilpasse arbejdsprocesserne i forbindelse med implementeringen, hvilket vil sige, at der kan gå lang tid før det fulde effektiviseringspotentiale nås.

I Sverige vil man indføre individuel registrering i løbet af et par år i forbindelse med indførelsen af ovennævnte sagsbehandlingssystem. Det indgår i reformen, at tidsregistrering er et nødvendigt ledelsesværktøj, og der er ikke modstand imod at indføre tidsregistrering på individuelt niveau. I Norge er der ingen planer om dette. I Danmark foretages halvårslige opgørelser over relativ arbejdstid, som er behæftet med en del usikkerhed.

Personalesammensætning og normering

Af tabellen nedenfor fremgår det, at der er forskelle på forholdet mellem dommere, dommerfuldmægtige og kontorpersonale imellem de tre lande. Umiddelbart er der relativt flere dommerårsværk i forhold til øvrigt personale i Sverige og Norge end i Danmark.

Tabel 2. Sammenligning på personaleområdet mellem Danmark, Sverige og Norge ⁵

	Danmark	Sverige	Norge
Antal indbyggere	5.397.640	9.002.529	4.577.457
Samlede lønudbetalinger i byretterne, 2003	599 mio.	1.001 mia.	536 mio.
Ansatte ved byretterne, 2003 (årsværk)			
- Dommere ⁶	300	667	323
- Dommerfuldmægtige	115	520	164
- Sagsbehandlere/kontorpersonale	1.403	1.428	896
Gennemsnitligt forhold mellem dommere, fuldmægtige og sagsbehandlere	1 : 0,4 : 4,7	1 : 0,8 : 2,1	1 : 0,5 : 2,8
Små byretter (1-3 dommere) pr. 1/1-04	67	24	44
Mellemstore byretter (4-9 dommere)	11	39	34
Store byretter (10 eller flere dommere)	4	5	10

I Sverige og Norge normeres antallet af dommere på baggrund af regeringsbeslutninger, således at der til enhver tid kan søges om yderligere ressourcer. I Norge normeres således ud fra en belastningsmodel, som er opstillet på baggrund af hidtidige sagsmængder og budget. Dette kræver ikke lovændringer fsva. faste dommerstillinger, som det gør i Danmark, og det antages, at det giver større fleksibilitet.

Åremålsansættelse

Det har været drøftet på forskellige niveauer i Sverige og Norge at indføre åremålsansættelse af embedschefer, men ideen er afvist indtil videre. I Danmark er der ikke truffet beslutning herom. I betænkning 1398/2001 blev det frarådet ud fra cost/benefit-betragtninger.

Vægtning af lederkompetencer ved ansættelser

I Norge og Sverige er det en del af reformerne, at lederkompetencer vægtes højt ved ansættelse af embedschefer. I Norge opslås stillingen som leder af de sammenlagte tingretter eksternt i det tilfælde, hvor der er tale sammenlægning af to lige store embeder, eller hvis en specialdomstol slås sammen med en almindelig domstol. De tidligere ledere kan søge stillingen på lige fod med andre ansøgere.

⁵ Alle beløb er i danske kroner.

⁶ Inklusive retsassessorer.

Holdningen blandt langt de fleste dommere er, at man godt kan effektivisere gennem udøvelse af ledelse ved de enkelte embeder. Embedschefernes ledelsesbeføjelser er ikke formaliseret skriftligt, og god ledelse kræver, at lederen har god fornemmelse for problemstillingerne omkring dommernes uafhængighed.

Ved ansættelse af administrative chefer søger man kandidater med en længerevarende uddannelse inden for økonomi og administration. Dette ses i lyset af, at der lægges vægt på en stærk forberedelsesorganisation. Dette adskiller sig fra Danmark, hvor opgaven som kontorleder varetages af en kontorfuldmægtig.

2.2. Overvejelser omkring implementering

Den overordnede konklusion på denne undersøgelse er, at sammenligningen med de svenske og norske domstole ikke har afdækket grundlæggende forskelle i kerneindholdet af domstolsreformen disse steder, som ikke allerede er overvejet i Danmark. Der er ikke foretaget en formaliseret opfølgning på de økonomiske konsekvenser af de gennemførte strukturændringer, hvorfor der heller ikke er håndfaste beviser på stordriftsfordele. Derfor er fokus i dette afsnit lagt på de ledelsesmæssige erfaringer, som man har gjort sig i forbindelse med sammenlægningerne af byretter i Sverige og Norge. Hvad skal der til, for at strukturændringen bliver en succes ?

Projektledelse. Gennemfør sammenlægningen som et formelt projekt. Der skal udpeges en projektleder, som støtter embedschefen i arbejdet, og tilknyttes projektdeltagere som fritages fra deres daglige opgaver i nødvendigt omfang. Opstil en tydelig målsætning for sammenlægningen. Udarbejd en detaljeret projektplan. Træk på Domstolsstyrelsen for metode og sparring og for koordinering med andre embeder.

Forandringsledelse. Kommunikation er en meget væsentlig del af forandringsledelsen. Der skal kommunikeres regelmæssigt før, under og efter sammenlægningen om mål, planer og fremskridt for at skabe forståelse for behovet for forandringer og for at forstå og besvare de spørgsmål, som medarbejderne måtte have. Sørg for at inddrage medarbejderne aktivt i projektet. Arbejd målbevidst med at skabe en fælles kultur. Vær opmærksom på behovet for at skabe samarbejde på ledelsesniveau.

Uddannelse og kompetenceudvikling. Sørg for at stille den nødvendige uddannelse af medarbejderne til rådighed, hvad enten det drejer sig om ændrede arbejdsgange, anvendelse af nye it-systemer eller viden om juridisk-faglige emner. Det vil være en god idé at lave en egentlig behovsafdækning på dette område.

Ny ledelse på plads hurtigt. Find den nye embedschef så tidligt som muligt.

Fælles lokation. Alle skal sidde i samme hus.

Planlægning. Begynd planlægningen i god tid, hvilket vil sige 1-2 år før de forventede ændringer skal finde sted. Dette dels af hensyn til eventuel rekruttering, dels for at kunne koordinere sammenlægninger nøje med mulighederne for afvikling og erhvervelse af lokaler.

Erfaringsudveksling. Endelig vil det - med baggrund i de mange ligheder mellem retsvæsenet i Norge, Sverige og Danmark - være naturligt at inddrage relevante personer fra de

norske og svenske domstolsstyrelser for at trække mest muligt på deres viden og praktiske erfaringer med planlægning og implementering af reformerne.

3. Domstolene i Sverige

I dette kapitel beskrives domstolene i Sveriges organisation samt baggrund, status og erfaringer i forbindelse med reformen af domstolssystemet. Beskrivelsen er en sammenfatning af den generelle viden om Sverige, som Deloitte har opbygget i kortlægningsfasen på baggrund af eksisterende materiale, herunder betænkning 1398/2001, Domstolsverkets hjemmeside, de gennemførte interview samt udleveret materiale.

Der er i Sverige blevet gennemført et samlet interview ved Domstolsverket i Jönköping med en sektionschef fra økonomienheden, den samordningsansvarlige for sammenlægningen af tingsrætter fra personaleenheden og chefen for sektionen for lokalespørgsmål. Endvidere er gennemført et interview med lagmannen (domstolschefen) ved Tingsrätten i Jönköping. Nedenstående beskrivelse baserer sig på det samlede indtryk Deloitte har fået på baggrund af de gennemførte interview og de indsamlede eksisterende oplysninger. Der er således ikke tale om et referat af interviewene.

3.1. Organisation

De svenske domstole er opdelt i almindelige domstole og forvaltningsdomstole. De almindelige domstole behandler de samme typer af sagsområder som de danske domstole bortset fra en række nærmere bestemte offentligretlige sager, der henhører under forvaltningsdomstolene. Dette gælder bl.a. skattesager og sager efter sociallovgivningen.

Til de almindelige domstole hører (p.t.) 68 tingsrætter, der varetager en række af de samme sagsområder som de danske byretter, 6 geografiske fordelte hovrætter, der svarer til landsretterne i Danmark, og Högsta domstolen, der svarer til den danske Højesteret.

Til forvaltningsdomstolene hører 23 länsretter, der er den almindelige første instans i forvaltningssager, 4 kammerrætter, der er 2. instans i sager fra länsrätterne og 1. instans i visse andre sager, og Regeringsrätten, der er øverste instans i forvaltningssager.

Herudover findes en række særdomstole, som for eksempel Marknadsdomstolen og Arbejdsdomstolen.

Denne analyse vil fokusere på baggrund og erfaringer i forbindelse med reformen af de svenske tingsrætter og således ikke beskæftige sig med de højere instanser, særdomstolene eller forvaltningsdomstolene.

Tabellerne nedenfor viser fordelingen af tingsrætter på små, mellemstore og store embeder samt antal ansatte og mængden af modtagne sager. Det officielle indbyggertal i Sverige pr. 1. august 2004 var 9.002.529, hvor det tilsvarende tal for Danmark pr. 1. januar 2004 var 5.397.640.

Tabel 3. Antal tingsrætter 2004

	Små tingsrætter (2-3 dommere ⁷)	Mellemstore tings- rætter (4-9 dommere)	Store tingsrætter (10 eller flere dommere)	I alt
Pr. 1. nov. 2004	24	39	5	68

Tabel 4. Antal ansatte ved tingsrätterne pr. 1. januar 2004

	Årsværk
Dommere	667
Dommerfuldmægtige	520
Øvrigt personale	1.428
I alt	2.625

Tabel 5. Antal modtagne sager i tingsrätterne de seneste tre år

	2001	2002	2003
Straffesager	60.861	62.236	64.894
Civile sager	64.548	64.761	66.297
I alt	125.409	126.997	131.191

Af statsbudgettet for 2004 er 26,4 mia. SEK afsat til myndighederne inden for retsvæsenet (politi, kriminalforsorg, domstole m.m.). Heraf tegner domstolene sig for 3,624 mia. og Domstolsverket for 111 mio., eller sammenlagt ca. 14 pct. Tingsrätterne havde i 2003 samlede omkostninger på 1,928 mia. SEK. De samlede lønudbetalinger i tingsrätterne udgjorde i 2003 i alt 1,220 mia. SEK.

3.1.1. Ledelse og administration

Ledelsesansvar og -beføjelser

De enkelte tingsrætter ledes af en *lagman*, hvilket tilnærmelsesvis svarer til de danske byretspræsidenter/administrerende dommere. Det er lagmannens ansvar at lede og koordinere arbejdet ved tingsrätten, men det er i høj grad op til den enkelte, i hvilken udstrækning dette finder sted, da der ikke findes en formaliseret beskrivelse af ledelsesopgaven.

Administrative spørgsmål afgøres enten af lagmannen, af retten i plenum eller af den enkelte afdeling. Beslutninger af mere omfattende betydning træffes i plenum (bestående af alle dommere med lagmannen for bordenden) eller, i de største tingsrætter, i kollegium (bestående af lagmannen, 2-3 dommere samt den administrative chef). Der har været kørt forsøg med at erstatte plenum med en regulær ledelsesgruppe, da det vurderes at være en meget omstændelig proces at træffe beslutninger i plenum særligt i større tingsrætter med

⁷ Dommere inkluderer lagmän, rådmän og assessorer, men ikke fiskaler og notarier.

mange dommere. Konklusionen på denne forsøgsvirksomhed har været, at beslutningsprocesserne er enklere og hurtigere med en ledelsesgruppe frem for den traditionelle struktur.

Tingsrätterne har traditionelt været organiseret i såkaldte *rotlar*, der består af 1 dommer, 1 dommerfuldmægtig og 1 kontorfunktionær. Er embedet opdelt i afdelinger, fordeles afdelingens sager af afdelingslederen til rotlarne i afdelingen efter samråd med rotel-lederne. Vedkommende rotel-leder har ansvaret for behandlingen af de sager, der er tildelt rotlen.

I de større tingsrætter ledes det administrative arbejde af en *chefsadministratör*, svarende til en dansk administrativ kontorleder, som tiltænkes en vigtig rolle i de nye domstole. Der har desuden i en periode været gjort forsøg med at ændre forberedelsesorganisationen ved de større tingsrætter til *rotelgrupper* eller *storrotlar*, hvilket svarer til en sektionsoptdeling, og ordningen er de fleste steder fortsat efter forsøgsperioden. Dette betyder, at der i hver storrotel gives ledelsesansvar til en dommer, og at en del af ledelsesopgaven således fordeles til mindre enheder. Kravet om den traditionelle organisering i rotlar er fjernet fra tingsrättsinstruktionen. Der er ikke faste regler for hvordan forberedelsesprocessen skal være organiseret, men selve sagsbehandlingen er reguleret ved loy.

Der vurderes ikke umiddelbart at være noget til hinder for en meget direkte ledelsesform ved de enkelte tingsrætter. Men det kræver, at lederen kender sit personale godt og selv er villig til at foregå med et godt eksempel. Der er en uklar grænse mellem lederens mulighed for at agere og gribe ind i forhold til spørgsmålet om dommernes selvstændighed. Domstolschefen har principielt samme eller endda større handlemuligheder end fx Riksdagens ombudsmand, men skal have en god fornemmelse for denne problematik for at kunne forvalte sin lederrolle hensigtsmæssigt.

Der skulle ikke principielt være noget i vejen for at måle den enkelte medarbejders (også dommers) performance, så længe forslag til ændringer ikke påvirker den enkelte dommers uafhængighed. Der anvendes dog ikke Balanced Scorecard for dommerne; på nuværende tidspunkt anvendes det kun som ledelsesværktøj i Domstolsverket selv. Det er ikke muligt at lave egentlige resultatkontrakter med den enkelte dommer.

Regeringen opstiller hvert år mål for domstolenes virksomhed det kommende år. Udgangspunktet for de almindelige domstole er, at gennemstrømningstiderne generelt skal mindskes for samtlige sagstyper. Med udgangspunkt i dette og domstolenes faktiske sagsmængde (balancen) ved indgangen til året opstilles mål for den totale balance og andelen af uafsluttede sager, som må være ældre end hhv. 6 og 12 måneder. Domstolsverket måler kvartalsvis på disse parametre og aflægger et samlet regnskab for domstolene. Hvis der er større forskelle mellem tingsrätternes resultat laves en særskilt analyse, som forklarer disse forskelle. Årsregnskabet, som inkluderer de enkelte embeders resultater, lægges på intranettet og er således tilgængeligt for domstolenes ansatte, men ikke for offentligheden. Der udleveres dog oplysninger hvis der stilles spørgsmål, fx fra journalister.

Rigsrevisionen har påtalt, at man ikke kan se de enkelte domstoles performance. I forbindelse med implementeringen af det integrerede sagsbehandlingssystem Vera indføres et statistiksystem, som giver alle ansatte i domstolene lejlighed til at se de enkelte embeders resultater helt ned på rotel-niveau. I maj 2005 vil alle domstolsansatte have adgang til dette system.

Det er et kendt dilemma, at det er almindelig kendt blandt embederne, hvilke domstole, der når målene og hvilke der ikke gør. Man giver udtryk for, at det er demotiverende, at de domstole, som ikke når målene kan gå over budgettet og på den måde bruge flere penge, mens de domstole, som klarer sig bedst skal aflevere midler til de dårligste. I denne sammenhæng konstaterer Domstolsverket, at hensynet til borgeren vejer tungest.

Tidsregistrering

Tidsregistrering foretages af alle tingsrætter som en procentuel fordeling af arbejdstiden for en normaluge fordelt på hovedområder. Registreringen er principielt daglig og individuel, men sker i realiteten mange steder som en halvårlig opgørelse fortaget af den administrerende dommer på baggrund af tidligere registreringer. Grundet en stærk stigning i antallet af sager på enkelte hovedområder er der derfor en forventning om, at den nuværende tidsregistrering ikke tager højde for dette forhold.

Den nuværende tidsregistrering indleveres i dag skriftligt til Domstolsverket, som taster oplysningerne ind i it-systemet Agresso. Når der implementeres et nyt personaleadministrativt system (forventeligt i 2006-2007), vil tidsregistreringen komme til at foregå individuelt, og der vil være tale om en opgørelse af faktisk anvendt tid i stedet for en procentuel fordeling. Denne mere grundige og præcise opgørelse af anvendt arbejdstid har kun i mindre udstrækning mødt modstand, ligesom såvel dommere som det øvrige personale finder det rimeligt at foretage registreringen.

3.1.2. Central og decentral placering af opgaver

Domstolsverkets rolle

I Sverige er domstolene, som i Danmark, uafhængige, hvilket betyder, at Domstolsverket ikke har nogen reel ledelseskompetence i forhold til domstolene. Eneste styringsredskab, som Domstolsverket besidder, er den årlige tildeling af bevillinger til de enkelte tingsrætter. Domstolsverket kan således komme med forslag og henstillinger, men det er op til den enkelte domstol, hvorvidt den vil følge anvisningerne. I løbet af den nuværende reformproces har Domstolsverket dog fået en mere drivende rolle, jf. nedenfor, og Domstolsverket tager dermed aktivt del i arbejdet forud for de parlamentariske beslutninger om sammenlægning af tingsrætter.

Løn og øvrig drift

Lønbudgettet fordeles lokalt af de enkelte tingsrætter, ligesom ansættelses- og afskedigelseskompetencen ligger lokalt for så vidt angår ikke-juridisk personale. Domstolsverket stiller personalejuridisk kompetence til rådighed inden for spørgsmål om løn- og personalepolitik, arbejdsret, forhandlinger, arbejdsmiljø m.m.

Dommere normeres på baggrund af regeringsbeslutninger, således at der til hver en tid kan søges om yderligere ressourcer uden det kræver lovændringer (hvilket er tilfældet i Danmark i forhold til faste dommerstillinger). Dette betyder konkret, at det er muligt at reagere relativt hurtigt ved større ændringer i modtagne sagsmængder etc.

Forvaltningen af midler til øvrig drift ligger ligeledes lokalt, dog med undtagelse af bygningsadministrationen som er samlet centralt ved Domstolsverket, jf. nedenfor.

It-udvikling og drift er en del af det centrale budget. Domstolsverket er ansvarlig for at sikre, at domstolsvæsenet har velfungerende it-støtte for såvel den dømmende som den administrative virksomhed. Herunder indgår også at videreudvikle it-strategi og it-sikkerhedspolitik. Nogle af de største tingsrætter har dog ansat egne it-chefer. I hovedsagen ligger it-support centralt hos Domstolsverket, men enklere systemadministration og brugersupport (på basalt niveau) håndteres lokalt i tingsrätterne. Det er ofte en domstolssekretær, som varetager denne funktion.

De største domstole har egne it-ansvarlige, men udviklingen går mere og mere hen imod en centralisering. Der er ikke regionalt placerede it-supportere. Når der er behov for lokal support rejser it-konsulenten ud fra Domstolsverket i Jönköping. Det generelle indtryk er, at domstolene er godt tilfredse med den centrale it-support.

Administrative fællesskaber

Der er ingen erfaringer med administrative fællesskaber. Som et andet tiltag kan nævnes, at der findes 6-8 tilfælde, hvor länsrætter (forvaltningsdomstolene) og tingsrætter har valgt at have fælles administration. De oplagte funktionsområder for fælles administration er reception, lokalespørgsmål og tilhørende sikkerhedsspørgsmål. De mere rendyrkede administrative funktioner såsom rapportering, budgetspørgsmål, indkøb samt personale-spørgsmål er samlet i varierende grad.

Erfaringen viser, at de steder hvor läns- og tingsrätten har hver sin lagman går arbejdet med at udvikle et administrativt samarbejde forholdsvis langsomt. Man løber ind i de samme problemstillinger som når tingsrætter slås sammen – kulturforskelle og forskelle i arbejdstilrettelæggelse samt generel usikkerhed blandt personalet og modstand mod forandringer. Den maksimale effekt af et administrativt samarbejde opnås kun, hvor der er en fælles chef, et fælles budget og en fælles administrativ funktion, og det er også den vej udviklingen går.

3.2. Reform af domstolene i Sverige

3.2.1. Fremtidsvisionen

Siden 1998 har der foregået en reform af domstolene i Sverige. Baggrunden for reformarbejdet var et stigende ønske fra regeringen og Riksdagen om at forbedre kvaliteten af domstolenes arbejde ud fra et borgerperspektiv. Ønsket om besparelser har ikke på noget tidspunkt været inde i billedet som en af drivkræfterne bag reformen.

Som et led i reformarbejdet blev nedsat en arbejdsgruppe, som opstillede en fælles vision for domstolene i Sverige. Der er mange lighedspunkter mellem denne vision og ”fremtidens byret”. De centrale temaer i visionen er:

- Generationsskifte
- Indføring af it-system (Vera)
- Omorganisering
- Domstolsadministration.

Generationsskifte

Rekruttering og videnoverførsel forventes at blive en udfordring i de kommende år, hvor en stor del af dommerne vil nå pensionsalderen (som det også er tilfældet i Danmark). Derfor skal domstolene være en tidssvarende arbejdsplads, som kan tiltrække unge karrierebevidste jurister. Dette skal opnås gennem at fastholde et højt fagligt miljø, give mulighed for kompetenceudvikling og specialisering (som man fx specialiserer sig i advokatbranchen) og gøre det attraktivt at arbejde som forberedelsesjurist. Der er opstillet mål for den ønskede alders- og kønsfordeling, personaletilfredshed og det maksimale sygefravær.

Omorganisering

I dag har man i Sverige 68 tingsrætter mod 96 i 1999. Der er en forventning om yderligere sammenlægninger, og tidligere analyser har peget på, at man formentlig vil kunne nå ned på ca. 45 tingsrætter, når reformen er fuldt gennemført. Generelt gælder det, at det særligt er de små tingsrætter med én til tre dommere, som er forsvundet. På længere sigt forventes dog også større tingsrætter at forsvinde ved sammenlægningerne.

Sammenlægning af mindre domstole i større enheder er en væsentlig del af reformen, som forventes at skabe forudsætningerne for fleksible arbejdsformer og kompetenceudvikling gennem et større fagligt forum. Der peges på en optimal tingsråtsstørrelse på 8-10 dommere, svarende til 30-40 ansatte i alt. Med den størrelse vurderer man, at have bedste betingelser for at skabe en kollektiv ånd blandt dommerne. Hvis enhederne har flere end 10-12 dommere bliver de for store, og fællesskabsfølelsen går tabt. En af interviewpersonerne sammenlignede en domstol med et fodboldhold – større end 11 mand med et par reserver skal domstolen ikke være! Der er ikke et fast normtal for antallet af jurister pr. dommer, men typisk er forholdet 1:1.

Det er fastsat ved lov, at der kan begæres kollegial behandling i visse typer civilsager, og det er rettens afgørelse, om der skal finde kollegial behandling sted. Overgangen til storrotler og rotelgrupper medfører ikke, at man i større omfang behandler sagerne kollegialt, men at der skabes en kollektiv ånd, hvor dommerne hjælper og aflaster hinanden.

I modsætning til i Danmark er der imidlertid ikke på forhånd lavet nogen ”køreplan” for, hvordan denne optimale størrelse skal opnås. Siden 1998 har Domstolsverket lavet en række udredninger for de enkelte dele af landet, og på baggrund af disse udredninger træffes der politisk afgørelse om de konkrete sammenlægninger. Dette har medført, at sammenlægningerne er sket over en længere årrække. Udredningerne er foretaget i regioner, hvor man har set størst behov og mulighed for det.

Sammenlægningerne er desuden foretaget på baggrund af den nuværende länsopdeling. Domstolsverket peger på, at man med fordel kunne have overvejet, om denne historiske opdeling af landet var den optimale parameter for sammenlægningerne.

Det er svært at opgøre den typiske afstand mellem tingsrätterne i de tæt befolkede egne, men det er ikke ualmindeligt med afstande på 60-80 km. I de tyndtbefolkede dele af Sverige (især de nordlige egne) vil sammenlægninger af tingsrætter for at opnå en størrelse på 8 til 10 dommere betyde, at der kan blive endog meget langt til nærmeste tingsrätt. Der ligger ingen forfatningsmæssige kriterier til grund for at fastlægge den afstand, den enkelte borger må have til nærmeste tingsrätt. I praksis sker det for visse sagstyper (fx enklere straffesager og familiesager) at ”retten kommer til borgeren” i de tyndtbefolkede egne, of-

te på baggrund af en vurdering af hvor mange parter, der i givet fald skulle rejse frem og tilbage. I disse tilfælde benytter man bidingsteder. Derudover er der enighed om, at så længe rejsen ikke kræver overnatning, er afstanden til tingsrätten acceptabel.

Der er ingen planer om at mindske antallet af hovrätter (landsretter), men på længere sigt vil det nok ske som en naturlig konsekvens af, at tingsrätter nedlægges.

Indføring af it-system

Samtlige domstole skal have idriftsat et nyt it-system, Vera, senest april 2005. Det er muligt at tage Vera i brug uden at ændre på de sædvanlige arbejdsgange, men hver domstol skal tage stilling til om og hvordan man vil udnytte de nye muligheder, som systemet giver. Der stilles kompetence til rådighed fra Domstolsverket til at forberede ibrugtagningen. Visionen er, at man gennem it-udviklingen skal optimere arbejdsgangene, men Domstolsverket kan ikke tvinge domstolene til at ændre på sine arbejdsgange. Domstolsverket forsøger at drive udviklingen i den rigtige retning gennem at indføre nye systemer og ved at arbejde konsultativt med domstolene, støtte med gode eksempler m.v.

Domstolsadministration

Det er en central del af visionen, at dommergerningen skal rendyrkes, således at så stor en del af det forberedende og det administrative arbejde som muligt overlades til kontorpersonalet, så dommerne kan koncentrere sig om retsarbejdet. Færre og større domstole åbner mulighed for at højne den administrative kompetence ved at styrke forberedelsesorganisationen. Dette forventes at betyde, at der vil være behov for færre dommere og en bredere og mere kompetent forberedelsesorganisation i fremtiden. Dette kan bl.a. ske ved, at hver domstol har en person med videregående uddannelse (svarende til en DJØF'er i Danmark) som chefadministrator, og at det gøres attraktivt at arbejde som forberedelsesjurist. Det foreslås også, at tings- og länsrätter (byretter og forvaltningsdomstole) har fælles administration de steder, hvor de har til huse sammen.

Domstolscheferne udpeges af regeringen. Den fremtidige indretning er, at en domstolschef skal bruge mindst halvdelen af sin tid på ledelse og administration, og mindre end halvdelen af tiden i retssalene. Det anses dog for vigtigt, at lederen af en domstol selv skal være dommer for at have den rette føling med det udøvende dommerhverv.

Det har været diskuteret, om det ville være formålstjenligt at gøre chefstillinger tidsbegrænsede (hvilket ville kræve en forfatningsændring), men dette er ikke afgjort endnu.

3.2.2. Praktisk tilgang til reformen

Når den politiske beslutning om en konkret sammenlægning er truffet, medvirker Domstolsverket ved dimensioneringen og implementeringen af den nye tingsrätt. Dimensioneringen foretages på baggrund af antallet af modtagne sager. Det forhold, at de mindste domstole ikke kan have færre end et vist antal dommere betyder, at de små tingsrätter i de fleste tilfælde budgetmæssigt ligger 1-1,5 mio. SEK over hvad de burde ud fra antallet af sager.

I forbindelse med de hidtidige sammenlægninger har der været rejst kritik af, at Domstolsverket burde levere mere operationel støtte, da opgaven med at planlægge og gennemføre projektet har ligget hos domstolschefen alene. Domstolsverket har nu udar-

bejdet en detaljeret vejledning, som hjælper domstolschefen til at forberede sammenlægningen. Der udpeges samtidig en lokal projektleder blandt dommerne eller administratoerne, som skal varetage det praktiske arbejde i forbindelse med sammenlægningen. Hertil kommer en central projektleder i Domstolsverket.

Sammenlægningerne er en stor omvæltning for medarbejderne. Der gøres en stor indsats for at informere alle i god tid, men der er alligevel mange som oplever, at de ikke får tilstrækkelig information. Der er også tale om at integrere forskellige kulturer, når to eller flere domstole slås sammen. Det understreges derfor, at der er et stort behov for forandringsledelse i forbindelse med sammenlægningerne. Det er vigtigt at sætte ressourcer af til planlægning, kommunikation, eventuel uddannelse og fælles aktiviteter for at skabe accept og forståelse blandt medarbejderne. Domstolsverket leverer så meget støtte og rådgivning som det er muligt, men der ses også et behov for ekstern bistand til at uddanne domstolschefer og projektledere i forandringsledelse.

Der har været mange forskellige projekter de senere år, og organisationen er ved at være lidt ”slidt”. Til gengæld er man mere forandringsparate end tidligere, og der er en anden holdning til at ændre domstolvæsenet.

Der er endnu ikke foretaget målinger, som kan dokumentere de væsentligste stordriftsfordele ved sammenlægning af tingsrætter. Det er derfor ikke muligt at påvise, om der er en sammenhæng mellem størrelsen af de retter, som nedlægges, og produktivitetsgevinsten. Som et tænkt eksempel kunne man forestille sig, at den væsentligste gevinst er, at de helt små overnormerede retter nedlægges, mens der ikke er særlige produktivitetsgevinster ved at gå fra mellemstore til store tingsrætter. Dette er også Domstolsverkets opfattelse. Domstole med mellem 8 og 20 dommere er de mest effektive. De største tingsrætter har et dårligere resultat end de mål, som regeringen har opstillet. Omkostningerne for de største tingsrætter er også relativt højere end for de mellemstore og små domstole. Store domstole er svære at administrere, styre og lede effektivt.

Den væsentligste forudsætning for at høste stordriftsfordele anses for at være, at der er ledelsesmæssig opbakning i domstolen til at tage mulighederne i anvendelse. Der er ingen – eller kun uhyre få blandt dommerne – som stiller spørgsmålstejn ved, at der er et potentiale at hente. Det har også stor betydning, om domstolene har en driftig administrativ chef, som interesserer sig for udvikling af ”forretningen” og vil være med til at foregå med et godt eksempel. Som tidligere nævnt forsøger Domstolsverket at støtte domstolene så godt som muligt, komme med gode ideer og på denne måde påvirke dem til forandring.

3.3. Erfaringer fra reformarbejdet

3.3.1. Generelt

I 2003 gennemførtes en udredning, som skulle belyse, om de opstillede mål for sammenlægningerne indtil nu har været opfyldt:

- Bibeholde tilgængeligheden
- Skabe muligheder for en stærk forberedelsesorganisation (forberedelsessekretariat)

- Sikre mulighederne for at rekruttere
- Skabe forudsætninger for efterfølgende kompetenceudvikling
- Øge mulighederne for specialisering
- Forbedre den geografiske samordning med retsvæsenets øvrige myndigheder.

De gennemførte sammenlægninger har berørt tingsrætter, som ligger geografisk relativt tæt på hinanden (max. 90 km afstand) og med fornuftig lokaltransport. Rigsrevisionen har opgjort, at de samfundsøkonomiske konsekvenser af de hidtidige sammenlægninger (udredningen omfatter 30 tingsrætter, som mindskedes til 12 i perioden 1999-2001) udgør ca. 5 mio. SEK. Det vurderes dog samlet set, at det *ikke* har ført til dårligere tilgængelighed med begrundelse i, at konsekvensen for borgeren vurderes at være meget begrænset, idet langt de fleste borgere kun yderst sjældent eller aldrig kommer i berøring med retterne. Dette underbygges af en interviewundersøgelse fra 1998, som viser, at kun omkring 3 pct. af den voksne befolkning besøger en tingsrätt i løbet af et år, og at kun 16 pct. har nogen kontakt med en tingsrätt i løbet af et helt liv.

Sammenlægningerne synes indtil nu ikke at have haft nogen nævneværdig effekt på muligheden for rekruttering af medarbejdere til domstolene. Nedlæggelsen af tingsrætter har til gengæld den negative konsekvens for lokalsamfundet, at der mistes en lokal arbejdsplads med stor symbolværdi, og der er risiko for, at arbejdspladser inden for det juridiske fagområde (fx advokater) flytter til den kommune, hvor den nye tingsrätt findes.

For så vidt angår ønskerne om øget fokusering på specialisering og kompetenceudvikling er man endnu ikke kommet i gang på disse områder. Således påpeges det, at mens man er kommet langt med de ydre reformer, så arbejdes der stadig på størstedelen af de indre reformer. Dette hænger bl.a. sammen med, at det ofte er en af de eksisterende ledere, som bliver ny leder for den sammenlagte tingsrätt, og dette medfører derfor ikke automatisk fornyelser. Samtidig har der mange steder været et stort arbejde med at integrere forskellige kulturer og generelt skabe optimisme i en organisation under stor forandring. Derfor har der endnu ikke været tid og overskud til at fokusere på stordriftsfordele. Det meget beskedne samfundsmæssige potentiale bør ses i dette lys.

Domstolene er selvstændige enheder, hvilket medfører, at alle ændringer sker på frivillig basis. Domstolsverket kan komme med gode forslag, henstillinger og anbefalinger, men har ingen bestemmende myndighed over for domstolene. Derfor varierer det meget, hvor langt man er kommet med reformarbejdet. Kvaliteten af den lokale ledelse er helt afgørende for, hvordan sammenlægningerne forløber, og det er det svage punkt. Man er ikke vant til at arbejde med forandringsledelse i domstolene.

I forbindelse med sammenlægningerne og dimensioneringen af de nye tingsrætter er der i flere tilfælde opstået et overskud af ledere. Dette problem er løst på forskellig vis, såsom naturlig afgang, fortsat arbejde som almindelig dommer med samme løn etc. som tidligere, ansættelse ved hovrät i stedet osv. For så vidt angår de kontoransatte har ganske få valgt at blive opsagt frem for at flytte med til den nye arbejdsplads.

I forbindelse med at en domstol flytter, er der et vist produktivitetsfald i en periode på nogle ugers varighed, men man kan ikke måle dette over en længere periode.

I Sverige har man for alle statsansatte en tryghedsaftale, som bl.a. indebærer, at flertallet er garanteret 80 pct. løn under arbejdsløshed, undervisning og videreuddannelse o.m.a.

Dertil kommer, at man generelt har meget lange opsigelsesperioder, typisk mellem 6 og 12 måneder. Der har fra Domstolsverkets side været lavet forsøg med forskellige overgangsordninger, bl.a. kortere arbejdstid, prøveperiode det nye sted og kompensation for rejseudgifter, men på grund af den ovenfor nævnte aftale er dette forsøg ophørt, da det vurderedes at være for omfattende og desuden gjorde det besværligt for domstolene at planlægge virksomheden på grund af den varierende mængde ressourcer til rådighed.

Med hensyn til den geografiske samordning med retsvæsenets øvrige myndigheder konstateres det, at sammenlægningerne generelt har ledt til forbedringer. Såvel anklagemyndigheden som kriminalforsorgen har som en følge af sammenlægningerne kunnet spare tid og penge, fordi afstanden til tingsrätterne i forhold til hvor anklagere og arresthuse er lokaliserede, er mindsket.

3.3.2. Stordriftsfordele

Specialisering

Det er forventet, at sammenlægningerne på længere sigt vil skabe stordriftsfordele i form af mulighed for øget specialisering, hvilket gerne skal øge kvaliteten og effektiviteten i forbindelse med de mere komplicerede sager. Specialisering forekommer først og fremmest når det gælder sagstyper, som er juridisk eller teknisk komplicerede. Eksempler er konkurrenceret, miljøret, patentret, ejendomsret og omfattende økonomisk kriminalitet. Domstolsverket og dommerforbundet har i fællesskab udarbejdet en rapport om specialisering, hvorfra nogle hovedtræk her skal gengives.

En fordel ved specialisering er, at de dommere, som behandler flere sager inden for samme område, forøger deres viden og kompetence inden for området. Afgørelserne bliver mere retssikre og behandlingen mere effektiv. Får dommerne, ud over praktisk erfaring, også uddannelse inden for området øges de nævnte positive effekter af specialiseringen.

Mulighederne for at give dommerne kvalificeret støtte øges også gennem at det forberedende personales kundskaber og kompetence bliver bedre, når de får flere sager af samme slags. Forudsætningerne for at tiltrække jurister til forberedelsessekretariatene øges også, når de får mulighed for at erhverve specialistviden inden for et fagområde.

Ulempen ved specialisering er, at der er en risiko for at dommerens viden bliver for begrænset og fagspecifik. Det kan lede til, at udviklingen inden for andre områder ikke får grobund i det specialiserede område. Specialisering kan lede til silotænkning, hvilket modvirker muligheden for at skabe en fleksibel organisation. Flertallet af ansatte ved domstolene ønsker også varierede arbejdsopgaver. Specialisering indebærer nødvendigvis, at variationen i arbejdsopgaver mindskes. Dette kan for den enkelte opleves som mindre stimulerende.

Sager, som vedrører mindreårige og familieretlige sager, særligt voldssager, kan opleves som mere psykisk krævende end andre sagstyper. Specialisering i disse sager kan opfattes som tyngende.

Efterspørgslen efter større professionalisme er dog intet enestående for domstolene. Behovet er opstået inden for de fleste andre områder også, fx i sundhedsvæsenet og advokatvirksomhed. Samlet set bedømmer man, at fordelene overstiger ulemperne, og at specialiseringen bør øges. Målet er, at specialsager skal udgøre ca. en tredjedel af dommer-

nes tid, bortset fra i miljøsager, hvor andelen bør være mindst 60 pct., da det er et forholdsvis nyt område, som endnu ikke har fundet sin endelige form.

Denne specialisering findes allerede hos de store tingsrætter, men det forventes at også de mellemstore vil kunne høste fordele heraf. Der er endnu ikke set eksempler på, at de sammenlagte tingsrætter har øget specialiseringen, men dette vurderes at skyldes, at tingsrätterne endnu er så nye, at større omstillinger af arbejdsgangene ligger ude i fremtiden.

Bedste praksis

Generelt arbejdes der på at formidle bedste praksis til tingsrätterne. Dette sker først og fremmest gennem en udviklingsgruppe, som kommer med forslag til forbedringer af arbejdsprocesser mv., og gennem arbejdsgrupper for lederne af de sammenlagte tingsrætter, hvor man tager på studiebesøg hos hinanden og forsøger at dele erfaringer på relevante områder.

Realiserede besparelser og produktivetsforbedringer

Allerede på nuværende tidspunkt kan der registreres besparelser i forbindelse med sammenlægningerne. I alle tilfælde har der været en række initialomkostninger til bl.a. aftrædelsesordninger og nye eller udvidede bygninger, men særligt hvor små tingsrætter er blevet opslugt af større, kan besparelserne ses. Domstolsverket vurderer, at sammenlægningerne indtil videre betyder besparelser på 2-3 mio. SEK årligt for hver nedlagt tingsrätt. Samlet set har besparelserne endnu ikke betydet en nedgang i bevillingerne til domstolene, men at der indtil nu er blevet frigjort midler i størrelsesordenen 100 mio. SEK til andre ting, fx udvikling af nye it-systemer, kompetenceudvikling og indførelse af teknologi i retssalene.

Der har ikke været nogen formel opfølgning på, om sammenlægningerne har medført øget produktivitet, men der er en forventning om, at resultaterne vil vise sig med tiden.

Internt i Domstolsverket har man lavet beregninger af stykomkostninger pr. sag, men disse tal anvendes ikke i noget videre omfang til opfølgning. De beregnes kun på totalniveau for tings- og länsrætter, og er behæftet med stor usikkerhed. Der er mange faktorer, som kan give anledning til variation, fx huslejeniveauet, som kan variere meget fra sted til sted.

3.3.3. Afdelingskontorer og bitingsteder

Ved syv af de nuværende tingsrætter findes der afdelingskontorer. Der har dog kunnet påvises en negativ påvirkning af produktiviteten på grund af den øgede og besværligere administration samt problemer med at rekruttere kvalificeret arbejdskraft. Dette sammenholdt med frygten for, at der opstår subkulturer blandt medarbejderne, har ført til en politisk beslutning om, at der i forbindelse med reformen som hovedregel ikke længere skal anvendes afdelingskontorer i Sverige. En undtagelse fra dette kan dog blive i Norrland, hvor der formentlig kan blive så store afstande til nærmeste tingsrätt, at det er nødvendigt at oprette et afdelingskontor.

Bitingsteder (*tingställen*) anvendes flere steder i Sverige og bruges særligt i de nordlige, tyndt befolkede områder, hvor der ikke er basis for at have selvstændige tingsrætter. Det er op til den enkelte tingsrätt i hvilket omfang den vil anvende bitingstedet, og hvilke type

sager, som skal behandles der. Ved normeringen og dimensioneringen af de enkelte tingsrætter tages ikke særligt hensyn til om der findes bitingsteder eller ej, og der er da heller ikke lavet konkrete målinger af bitingstedernes påvirkning af produktiviteten. Det vurderes, at en eventuel negativ indvirkning på produktiviteten vil være af begrænset omfang.

Tingsrätterne lejer kun lokaler uden for domstolene i meget lille omfang, og det er forbundet med store omkostninger, når det finder sted. Det er kun i ekstreme tilfælde, eksempelvis når en sag kræver, at der skal huses mange mennesker igennem længere tid.

3.3.4. Arealanvendelse

Tingsrätterne i Sverige ejer ikke selv de bygninger, retten befinder sig i. Domstolene lejer sig således ind, og det er Domstolsverket, som har ansvaret for ejendomsforholdene.

Ved sammenlægningerne forsøges det så vidt muligt at anvende de eksisterende lokaler. I de tilfælde, hvor det er en enkelt eller to små tingsrætter, som lægges sammen med en større, vil der ofte være et begrænset behov for udvidelser, men generelt er billedet, at der ofte er behov for at udvide eller bygge nyt. Der er indrettet nye ordinære byretssale men endnu ikke sale med højt sikkerhedsniveau som følge af de hidtidige sammenlægninger.

Det forventes, at ca. en fjerdedel af de nuværende lokaler skal udskiftes med nye over de næste tre år. Investeringerne i forbindelse med dette forventes at overstige 1 mia. SEK. Til sammenligning udgjorde lejeomkostningerne til tingrätterne i 2003 304 mio. SEK (inklusive udgifter til elektricitet, som udgør ca. 10 pct.). For at disse investeringer ikke skal blive en alt for stor belastning på bevillingen de næste år, vil lejeaftalerne skulle tegnes med meget lange løbetider, dvs. 15 år eller længere.

For nogle år tilbage startede domstolene en ambitiøs satsning på ny teknologi, men projektet strandede indtil videre pga. tekniske problemer og fordi det blev meget dyrere end forventet. Der er dog en ambition om at fortsætte indførelsen af ny teknologi i domstolene så det bl.a. bliver muligt at anvende storskærm og optagelse/afspilning af video i alle domstole.

3.3.5. Øvrige erfaringer

Der har i forbindelse med sammenlægninger af tingsrætter i flere tilfælde været brugt uventet mange ressourcer på flytning af arkiver. Således har man mange steder måttet bruge flere uger på at bringe arkiveret materiale i en form, så det kunne sendes til landsarkivet. Denne omkostning var ikke forudset, men forventes også ved en stor del af de fremtidige sammenlægninger.

En anden udgiftspost er omkostning til vikarer for de dommere, som får rollen som lokale projektledere. Et enkelt sted har man betalt en halvtidsressource (som har orlov fra en anden offentlig institution) som projektleder.

3.4. Øvrige vurderinger fremsat via interview

I forbindelse med reformen af tingsrätterne i Sverige er det også ønsket at effektivisere arbejdsgangene ved domstolene. Et af de punkter, som har været taget op og som forven-

tes gennemført, er en revurdering af princippet om mundtlighed. Det skal således være muligt for den enkelte dommer at vurdere, i hvilket omfang det er nødvendigt at læse alt materiale op.

3.5. Sammenfatning

Særlige karakteristika:

- 1) Der er ikke væsentlig modstand mod at indføre tidsregistrering på individuelt niveau. Det indgår i reformen, at tidsregistrering er et nødvendigt ledelsesværktøj.
- 2) Lønbudgettet fordeles lokalt, ligesom ansættelses- og afskedigelseskompetencen ligger lokalt for så vidt angår ikke-juridisk personale.
- 3) Dommere normeres på baggrund af regeringsbeslutninger, således at der til enhver tid kan ansøges om yderligere ressourcer uden at det kræver lovændringer.
- 4) It-udvikling og drift leveres af Domstolsverket, men nogle af de største byretter har egen it-chef.
- 5) Der er afgrundsdyb forskel mellem Sverige og Danmark på hvad man betragter som acceptabel afstand til nærmeste byret, og forskelle i nærhedsprincippet kan ikke med rimelighed sammenlignes.

Hvorledes adskiller reformen i Sverige sig:

- 1) Der peges på en optimal størrelse byret på 8-10 dommere.
- 2) Det anbefales, at der indsættes en kompetent administrativ chef som leder af forberedelsessekretariatet.
- 3) Det har været diskuteret om det ville være formålstjenligt at gøre chefstillinger tidsbegrænsede (åremålsansættelse), men dette er ikke afgjort endnu.
- 4) Der findes ikke en foruddefineret plan for hvilke byretter, der skal sammenlægges og hvornår. Rækkefølgen defineres efterhånden som der laves udredninger rundt omkring.
- 5) Samtlige domstole vil have idriftsat et it-understøttet sagsbehandlingssystem senest april 2005. Der er endvidere en ambitiøs plan for indføring af teknologi i retssalene, som dog er sat delvist i bero på grund af manglende bevillinger.
- 6) Graden af specialisering bør øges.
- 7) Der anvendes ikke administrative fællesskaber.
- 8) Der findes der 6-8 tilfælde, hvor länsrätter (forvaltningsdomstolene) og tingsrätter har valgt at have fælles administration. Det forventes, at denne tendens vil fortsætte, og at fælles administration vil udbredes yderligere.
- 9) Princippet om mundtlighed i retsplejen forventes at blive revurderet.

Hvilke erfaringer har man gjort sig i forbindelse med reformen i Sverige:

- 1) Der kan på nuværende tidspunkt registreres besparelser på 2-3 mio. SEK årligt for hver nedlagt byret.
- 2) Der har endnu ikke været nogen formel opfølgning på, om sammenlægningerne har medført øget produktivitet.
- 3) Mens man 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 foran-

dring). Derfor har der endnu ikke været tid og overskud til at fokusere på stordriftsfordele.

- 4) Holdningen blandt langt de fleste dommere er, at man godt kan effektivisere gennem udøvelse af ledelse ved de enkelte tingsrætter, hvis lederen har god fornemmelse for problemstillingerne omkring dommernes uafhængighed.
- 5) Bemandede afdelingskontorer påvirker produktiviteten negativt og bør ikke anvendes. Bitingsteder kan være nødvendige i tyndt befolkede egne og vurderes kun at påvirke produktiviteten negativt i meget begrænset omfang.
- 6) Der er opstået uforudsete omkostninger i forbindelse med sammenlægningerne til håndtering af arkiver samt til vikarer for dommere, som deltager aktivt i sammenlægningsprojekterne.

4. Domstolene i Norge

I dette kapitel beskrives domstolene i Norges organisation samt baggrund, status og erfaringer i forbindelse med reformen af domstolssystemet. Beskrivelsen er en sammenfatning af den generelle viden om Norge, som Deloitte har opbygget i kortlægningsfasen på baggrund af eksisterende materiale, herunder betænkning 1398/2001, Domstoladministrasjonens hjemmeside, de gennemførte interview samt udleveret materiale.

Der er i Norge blevet gennemført et samlet interview med to seniorrådgivere ved Domstoladministrasjonen i Trondheim samt et interview med 1. lagmannen ved lagmannsretten i Trondheim, som også er tidligere formand for dommerforeningen i Norge. Nedenstående beskrivelse baserer sig på det samlede indtryk Deloitte har fået på baggrund af de gennemførte interview og de indsamlede eksisterende oplysninger. Der er således ikke tale om et referat af interviewene.

4.1. Organisation

De norske domstole er organiseret med Norges Høyesterett som svarer til den danske Højesteret, seks geografisk fordelte lagmannsretter, der svarer til landsretterne i Danmark og (p.t.) 86 tingretter, som varetager en række af de samme sagsområder som de danske byretter.

De almindelige domstole i Norge er Norges Høyesterett, som er øverste instans, lagmannsretterne og tingretterne, som alle behandler både civile og straffesager. Der findes seks lagmannsretter i hvert sit lagdømme. Hvert lagdømme er inddelt i en række domssogn med en tingrett i hver. Inden for Oslo domssogn findes udover Oslo tingrett også Oslo byfogdembete og Oslo skifterett og byskriverembete. I Bergen og Stavanger domssogn findes foruden tingretterne også et byfogdembete. Herudover findes der en række særdomstole, herunder Vergemålsretten, Jordskifteretten, Arbejdsretten mv.

Tingretterne i Norge behandler i store træk samme type sager som i Danmark, men til forskel fra byretterne i Danmark udfører notarius publicus i Norge desuden borgerlige vilser samt registrering af partnerskaber.

Denne analyse vil fokusere på baggrund og erfaringer i forbindelse med reformen af de norske tingretter, og således ikke beskæftige sig med de højere instanser eller særdomstolene.

1. januar 2004 var det officielle indbyggertal i Norge 4.577.457, hvor det tilsvarende tal for Danmark var 5.397.640. Tabellerne nedenfor viser fordelingen af tingretter på små, mellemstore og store embeder samt antal ansatte og mængden af modtagne sager.

Tabel 6. Antal tingretter 2004

	Små tingretter (2-3 dommere)	Mellemstore tingretter (4-9 dommere)	Store tingretter (10 eller flere dommere)	I alt
Pr. 1. jan. 2004	44	34	10	88

Tabel 7. Antal ansatte ved tingretterne pr. 1. januar 2004

	Årsværk
Dommere	487
- heraf dommerfuldmægtige	164
Sagsbehandlere	896
I alt	1.383

Tabel 8. Antal modtagne sager i tingretterne de seneste tre år

	2001	2002	2003
Straffesager (M-sager ⁸)	18.191	15.984	16.499
Civile sager (A-sager)	12.161	12.864	13.341
Forhørsretssager (F-sager)	36.478	36.663	36.070
I alt	66.830	65.511	65.910

Af statsbudgettet for 2004 er 12,346 mia. NOK afsat til myndighederne inden for retsvæsenet (politi, kriminalforsorg, domstole m.m.). Heraf tegner domstolene sig for 1,264 mia., eller 10 pct. Tingretterne har i 2004 et samlet driftsbudget på 1,169 mia. NOK. De samlede lønudbetalinger i tingretterne udgjorde i 2003 i alt 606 mio. NOK.

4.1.1. Ledelse og administration

Ledelsesansvar og -beføjelser

Det vurderes ikke umiddelbart at være et større problem i forhold til dommernes uafhængighed, at der findes en embedsleder, som skal lede de øvrige dommere. Embedslederen kan i vid udstrækning fastsætte normer og regler for sagsbehandlingen mv., om end vedkommende naturligvis ikke kan påvirke behandlingen af konkrete sager. Ikke desto mindre drøftes den ledende dommers myndighed og udstrækningen af ledelsesbeføjelserne til stadighed og forventes også diskuteret i forbindelse med det såkaldte LOK-projekt (Ledelse, Organisering, Kompetence). Der er nedsat 3 projektgrupper med deltagere fra domstolene og Domstoladministrasjonen. Hensigten er, at arbejdet skal have en stærk forankring i domstolene, og projektgrupperne ledes af 3 fremtrædende domstolledere. Forslag og tiltag fra grupperne, som kræver særskilte beslutninger, behandles i Domstoladministrasjonens ordinære organer.

Det er den generelle opfattelse, at det er afhængigt af den enkelte embedsleder og kulturen ved det enkelte embede, i hvor høj grad der udstikkes konkrete rammer.

I tingretter med flere end 10 sagsbehandlere er der en administrativ kontorleder. Det er dog ikke ensbetydende med, at tingretten modtager ekstrabevilling til at besætte stillin-

⁸ Til opgørelse af produktivitet anvendes vægtede sagstyper - A, M og F. 1 M-sag svarer til 0,5 A-sag. 1 F-sag svarer til 0,15 A-sag.

gen, da det ved flere mindre tingretter vurderes at være muligt at løse opgaven inden for den eksisterende bevilling.

I Norge har det ikke været diskuteret at anvende åremålsansættelse for dommere, idet der er enighed om, at det vil kunne være i konflikt med dommernes uafhængighed. Det kan diskuteres, hvorvidt dette kunne være aktuelt i forbindelse med lederstillinger, men dette er ikke tilfældet i dag.

Mål for sagsbehandlingstider

Stortinget har fastsat en række gennemsnitlige mål for sagsbehandlingstiderne i første instans, dvs. fra sagen kommer ind til domstolen og til afgørelse foreligger.

- Straffesager (M-sager) og landsretssager: 3 måneder
- Forhørsretssager (F-sager): 1 måned
- Civile sager (A-sager): 6 måneder

Domstoladministrasjonen rapporterer årligt på detaljeret niveau målopfyldelsen for alle landets domstole. Resultaterne bliver meddelt alle domstolene og kan indgå som et tema i den ressourcemæssige opfølgning og den øvrige dialog, som Domstoladministrasjonen har med de respektive domstole, alt afhængig af årsagen til eventuelle afvigelser fra den ønskede målopfyldelse.

De senere år er antallet af tingretter, som overholder målene for både civil- og straffesager, faldet. Dette tilskrives dels arbejdet med at afvikle en stor beholdning af gamle sager, dels ressourcemangel i domstolene.

Tidsregistrering

I Norge anvendes ikke tidsregistrering, og der er heller ikke på nuværende tidspunkt planer om at indføre det. Produktivitsberegninger laves på baggrund af antal dommerårsværk i forhold til antal afviklede sager, og der tages ikke hensyn til hvor megen tid dommerne ellers har anvendt på andet end domstolsarbejdet.

4.1.2. Central og decentral placering af opgaver

Domstoladministrasjonens rolle

Domstolenes uafhængighed er i Norge, som i Danmark, fastsat i Grundloven. For yderligere at sikre denne uafhængighed i forhold til den udøvende og lovgivende magt blev administrationen af domstolene fra 1. november 2002 flyttet fra Justisdepartementet til den nyoprettede Domstoladministrasjon. Som central administration for Norges domstole er Domstoladministrasjonen domstolenes medspiller og serviceorgan og skal derfor også varetage domstolenes interesser gennem kontakt med politiske myndigheder og forvaltning.

Stortinget vedtager mål, retningslinjer og budget for Domstoladministrasjonen og domstolene. Justisdepartementet har hovedansvar for lov- og udredningsarbejde, og Justisdepartementet har ingen instruktionsbeføjelser over for Domstoladministrasjonen.

Domstoladministrasjonen har det overordnede personaleansvar og ansvar for den overordnede kompetencestrategi for domstolene. Der er imidlertid oprettet særlige udvalg for

kompetenceudvikling for dommere og for sagsbehandlere, foruden et udvalg, som håndterer spørgsmål om uddannelsesorlov for dommere. Da domstolene er inde i en tid med store omstillinger, har Domstoladministrasjonen øget fokus på organisations- og lederudvikling.

Det er Domstoladministrasjonen, som udformer domstolenes overordnede budget og lægger præmisser for budgetprocessen i forhold til de centrale myndigheder. På grundlag af de budgetter, som vedtages i Stortinget, tildeler Domstoladministrasjonen rammebudgetter til de enkelte domstole. Domstolene fører selv sine regnskaber, men Domstoladministrasjonen har ansvar for ejendomsforvaltningen (leje af lokaler) ved domstolene. Domstoladministrasjonen har det overordnede ansvar for domstolenes arkivrutiner. Domstoladministrasjonen har også ansvar for økonomisk strategistyring og fælles effektiviserings tiltag.

Domstoladministrasjonen kan ikke behandle domstolenes vurderinger i konkrete sager, men besvarer generelle henvendelser knyttet til domstolenes arbejde. Domstoladministrasjonen behandler også erstatningskrav fra personer, som mener, at domstolen har gjort sig skyldig i erstatningsberettigede fejl. Domstoladministrasjonen forhandler desuden centrale indkøbsaftaler for domstolene og har et overordnet ansvar for at bidrage til videreudvikling af servicen overfor domstolene og domstolenes brugere.

Endelig har Domstoladministrasjonen ansvaret for at udvikle informationen i og mellem domstolene, samt over for borgere og medier. Virkemidlerne i dette arbejde er blandt andet internetportalen www.domstol.no, intranet i domstolene, tryksager og mediekontakt.

Løn og øvrig drift

Lønnen administreres lokalt af de enkelte tingretter, ligesom ansættelses- og afskedigelseskompetencen ligger lokalt for så vidt angår ikke-juridisk personale. Antallet af dommere normeres af Domstoladministrasjonen ud fra en belastningsmodel, som er opstillet på baggrund af hidtidige sagsmængder og budget. Der kan således til hver en tid søges om yderligere ressourcer uden det kræver lovændringer. Dette betyder konkret, at det er muligt at reagere relativt hurtigt ved større ændringer i antal modtagne sager etc.

Forvaltningen af midler til øvrig drift ligger ligeledes lokalt, dog med undtagelse af midler til kompetenceudvikling, som forvaltes af tre forskellige udvalg: et for dommere, et for sagsbehandlere og et for dommerfuldmægtige.

Udviklingen af større it-systemer finder sted centralt, og Domstoladministrasjonen leverer it-support. Den centrale it-enhed flyttes fra Oslo til Trondheim i løbet af 2005. Det antages ikke, at dette får organisatoriske konsekvenser for grænsefladerne mellem Domstoladministrasjonen og domstolene. 1. niveausupport leveres af lokale superbrugere rundt omkring ved domstolene. Domstoladministrasjonen betaler en andel af lønomkostningerne.

I løbet af de seneste 3-4 år er der gennemført et ressourcemæssigt løft inden for IKT (kontorautomatisering) i domstolene. Alle domstole har fået adgang til et terminalbaseret netværk med adgang til Microsoft Office inklusive e-mail og internet. Den nye tekniske løsning har også været en forudsætning for at kunne indføre det nye sagsstyringssystem LOVISA, som vil være implementeret ved alle domstole i løbet af foråret 2005. Det virker som om domstolene er godt tilfredse med den nye IKT-situation.

4.2. Reform af domstolene i Norge

4.2.1. Baggrund for reformen

Ændringer i infrastruktur, transportmuligheder og bolig- og arbejdsmønstre i Norge har i de senere år ført til hyppigere regelændringer end tidligere. Dette stiller større krav til dommerne og deres muligheder for at holde sig fagligt opdateret. I tillæg til dette er der sket ændringer i domstolenes drift. Internt i domstolene har man taget ny teknologi i brug som et vigtigt hjælpemiddel, opgavesammensætningen er ændret, og arbejdsrutiner er blevet lagt om. Dertil kommer, at domstolene i lighed med andre virksomheder er blevet stillet over for større krav om effektiv ressourceudnyttelse, hvilket betinger en god organisering af den enkelte domstol. Endelig indførte man den såkaldte 2. instansreform som medfører, at alle straffesager i første instans skal behandles af tingretterne, hvilket medførte, at det er strengt nødvendigt med mere robuste og større tingretter, som kan håndtere opgaven. Denne reform blev indført i 1993, dvs. før strukturændringerne i første instans blev vedtaget i 2001.

Dette førte til, at Justisdepartementet ønskede en fornyet gennemgang af domstolsstrukturen i herreds- og byretterne. Justisdepartementet mente, at en fremtidig domstolsstruktur burde baseres på hensynet til domstolenes minimumsstørrelse, rejsetid til domstolene, sammenhæng mellem domstolsstruktur og udviklingen af funktionelle regioner og ønsket om at inddele domssognene, så den enkelte kommune ville få et funktionelt center i forhold til andre tjenesteydelser. Stortingsmeldingen blev behandlet af Stortinget d. 21. maj 2001, og Stortinget vedtog da, at antallet af førsteinstansdomstole skulle reduceres til 66. Det blev desuden senere besluttet, at tinglysningen skulle centraliseres og overgå til Statens Kartverk.

Der har i forbindelse med udarbejdelse og vedtagelse af reformen ikke været lagt vægt på økonomiske besparelser – bortset fra en mindre overvejelse om, at færre tingretter ville betyde færre udgifter til at opdatere bygninger og lokaler med ny teknologi, indretning etc.

Justisdepartementet har opstillet følgende forudsætninger, som skal lægges til grund for drøftelse af domstolenes fremtidige opgaver og struktur:

- Domstolenes arbejde skal være præget af kvalitet. Med kvalitet menes at afgørelserne skal varetage befolkningens retssikkerhed. Dette forudsætter, at såvel kompetence hos domstolenes ansatte som processen med sagsbehandling varetages og videreudvikles i tråd med samfundsudviklingen i øvrigt.
- Domstolene skal afgøre sagerne inden for en rimelig tidsramme. Alle sager, som bringes for en domstol, skal behandles i løbet af rimelig tid. Lang sagsbehandlingstid indebærer et dårligt tilbud til publikum.
- Domstolene skal være tilgængelige for publikum. Tilgængelighed indebærer, at domstolene skal være lokaliseret i rimelig fysisk nærhed til publikum. Tilgængelighed indebærer også, at afgørelserne skal være udformet på en forståelig måde, samt at omkostningerne ved at bringe en sag for retten ikke skal være for store.
- Domstolene skal nyde befolkningens tillid. Domstolene skal opretholde, skabe og vedligeholde publikums tillid og respekt gennem de afgørelser, som træffes.

- Domstolene skal have funktionelle og repræsentative lokaler, som giver grundlag for en effektiv sagsbehandling, et godt arbejdsmiljø og god sikkerhed både for ansatte, parter og publikum.

4.2.2. Praktisk tilgang til reformen

Strukturændringerne gennemføres puljevis, fordi projektet indebærer et stort ressourcebehov fra de bevilgende myndigheder. Blandt andet medfører strukturændringerne, at der må bygges nye tinghuse eller foretages ombygninger i de eksisterende tinghuse.

Der er lagt en fast plan for hvilke tingretter, som skal sammenlægges, og hvornår sammenlægningen vil finde sted i perioden 2003 til 2008. Der tegner sig et billede af, at tidspunktet for sammenlægninger ofte hænger sammen med opsigelsesfristen på de eksisterende bygninger, ligesom der ikke vil finde sammenlægning sted før tinglysningen er overgået fra de berørte embeder til Statens Kartverk. Arbejdet med at overføre tinglysningen til Statens Kartverk er i stor grad samordnet med strukturændringerne. I praksis betyder dette, at opgaverne overføres til Statens Kartverk umiddelbart før sammenlægningstidspunktet. Dette indebærer at den nye domstol planlægges og implementeres uden tinglysning bl.a. når det gælder bemanning og lokaler.

Der er ikke på forhånd afsat midler til at gennemføre reformen, men bevillinger søges efterhånden som behovet opstår. De forsinkelser, som er opstået indtil nu, har således ikke skyldtes økonomiske omstændigheder, men derimod andre forhold, såsom forsinkelser i forbindelse med etablering af nye lokaler og det faktum, at Domstoladministrasjonen endnu er i en opstartsfasen.

I Norge anvender man – i modsætning til i Sverige – ikke centrale projektledere fra Domstoladministrasjonen til at varetage sammenlægningerne. I stedet er opgaven i høj grad lagt over til de enkelte embeder og deres ledere. Embederne modtager fra Domstoladministrasjonen skriftlig instruktion om frister, metoder, it etc. i forbindelse med sammenlægningen. Domstoladministrasjonen holder desuden møder med alle embedsledere fra de berørte embeder inden sammenlægningen, ligesom en afklaring af fremtidige roller, fx hvem som skal være embedsleder, søges afsluttet i god tid før sammenlægningen påbegyndes. Ambitionen er, at den fremtidige domstolsleder skal være ansat cirka halvandet år før sammenlægningen kan finde sted.

Der er truffet en principiel beslutning om, at der ikke vil blive fortaget afskedigelser i forbindelse med reformen. Dette skyldes, at udgangspunktet for reformen ikke var besparelser og effektiviseringer, men derimod et krav om øget faglighed og mindsket sårbarhed.

Stillingen som leder af de sammenlagte tingretter opslås eksternt i det tilfælde, hvor der er tale om sammenlægning af to lige store embeder, eller hvis en specialdomstol slås sammen med en almindelig domstol. De tidligere ledere kan søge stillingen på lige fod med andre ansøgere.

Hvis en lille tingret indlemmes i en større, vurderer man, at ledelsesopgaven for den sidende domstolsleder ikke ændres nævneværdigt, og stillingen opslås da normalt ikke. Domstoladministrasjonen afgør, hvornår en stilling skal opslås.

4.2.3. Status

I dag har man i Norge 86 tingretter mod 92 i 2003. Sammenlægningerne startede i første halvdel af 2003 og forventes afsluttet i 2008.

Af nedenstående tabel fremgår fordelingen af tingretter på små, mellemstore og store embeder ved starten af 2004 og efter implementeringen er fuldt gennemført.

Tabel 9. Antal tingretter 2004 og 2008

	Små tingretter (2-3 dommere)	Mellemstore tingretter (4-9 dommere)	Store tingretter (10 eller flere dommere)	I alt
Pr. 1. jan. 2004	44	34	10	88
Pr. 1. jan. 2008	23	30	13	66

Generelt gælder det, at det især er de små enedommerembeder, som forsvinder i forbindelse med reformens første faser.

En reduktion af antallet af domstole reducerer også antallet af domstolsledere. Domstoladministrasjonen har forhandlet sig frem til en arbejdsaftale for de ledere, som er – eller vil blive – overskydende som embedsledere efter strukturændringerne. Aftalen indebærer, at lederne kan fortsætte deres dommerhverv, enten som faste dommere i tingretten, eller i en ressourcegruppe af dommere administreret af Domstoladministrasjonen. Sidstnævnte gruppe udlånes til embeder med akut behov i kortere eller længere perioder. Ordningen minder om den danske rejsedommerordning, om end de norske dommere ikke varetager andet dommerembede samtidig.

4.3. Erfaringer fra reformarbejdet

4.3.1. Generelt

De væsentligste udfordringer i forbindelse med strukturændringerne hænger sammen med ledelse og samarbejde. Graden af, hvor hurtigt og hvor godt den nye domstolschef integreres og vinder accept i organisationen, er afgørende for et godt samarbejds-klima.

På personalesiden kan det konstateres, at domstolene er en meget konservativ del af forvaltningen. Der sker mange forandringer i disse år, og blandt medarbejderne uden for de store byer kan dette nærmest opleves som et overgreb. I praksis adskiller domstolene sig dog ikke så meget fra øvrige offentlige institutioner som man skulle tro.

4.3.2. Stordriftsfordele

Det er forventet, at sammenlægningerne vil skabe mulighed for at høste stordriftsfordele på det administrative område. Uden sammenhæng til reformarbejdet i øvrigt har man dog allerede indgået en fælles aftale om levering af elektricitet, ligesom det i øjeblikket overvejes at etablere et fælles servicecenter for regnskabsfunktionen. Særligt i forbindelse med fælles servicecentre forventes der at være store besparelser at hente.

Der har ikke været arbejdet formaliseret med bedste praksis i Norge. Men i forbindelse med det tidligere omtalte LOK-projekt (Ledelse, Organisering, Kompetence), vil det bl.a. blive diskuteret, hvordan gode resultater ved de enkelte embeder formidles til de øvrige.

Et af formålene med reformerne er desuden at skabe mulighed for en større faglighed og sparring blandt dommerne ved de enkelte embeder. Lagmannsretten vurderer da også – uden at en egentlig undersøgelse er foretaget – at der kan konstateres væsentlige kvalitetsforbedringer i forbindelse med de sager, som behandles i 2. instans. For at sikre at større embeder ikke blot fungerer som mange små embeder på samme adresse, tilstræber man fx at sammenlægninger også indebærer en fuldstændig gennemgang af alle arbejdsrutiner. Dette vil også være et emne for LOK-projektets arbejde.

Det er forventningen, at stordriftsfordelene vil kunne hentes hjem gennem budgetreduktioner. Men nogle steder er det dog endnu ikke muligt at fjerne personaleressourcer på grund af princippet om at der ikke vil ske afskedigelse som følge af reformen.

Der har ikke været efterspørgsel på målinger af, om reformen har medført produktivitetsgvinster, så det er ikke muligt at dokumentere, hvilken effekt strukturændringerne har haft. Der laves produktivitetsopgørelser på baggrund af vægtede sager for alle domstole, men der sker ingen reel opfølgning. Der opgøres ingen data på personniveau, og vurderingen er, at det ville være meget upopulært. Det forventes, at sagsbehandlingssystemet LOVISA vil være med til at øge kvaliteten og produktiviteten ved at gøre de mindre effektive medarbejdere bedre.

4.3.3. Afdelingskontorer og bitingsteder

Der findes i dag ingen embeder i Norge, som har afdelingskontorer. Det vurderes, at der vil være en særdeles stor risiko for at der opstår subkulturer blandt medarbejderne, når man deler embeder på denne måde, og der er derfor heller intet ønske om at oprette afdelingskontorer i forbindelse med reformen. Der lægges stor vægt på, at alle domstolens medarbejdere skal samles i samme bygning.

Bitingsteder anvendes flere steder i Norge og bruges særligt i de nordlige, tyndt befolkede områder, hvor der ikke er basis for at have selvstændige tingretter. Det er op til den enkelte embedsleder, i hvilket omfang man vil anvende bitingstedet, og hvilken type sager som skal behandles der. Ved normeringen og dimensioneringen af de enkelte tingretter tages der hensyn til rejseudgifter mv. i forbindelse med bitingstederne. Økonomien skal således ikke være en afgørende faktor for beslutningen om, i hvilket omfang bitingstedet skal anvendes. Hvis budgetåret nærmer sig sin afslutning kan det dog tænkes, at der også indgår økonomiske overvejelser.

4.3.4. Arealanvendelse

Tingretterne i Norge ejer ikke selv bygningerne, men lejer sig ind. Domstoladministrasjonen indgår kontrakter med udlejer, som kan være private eller offentlige virksomheder (*Statsbygg*, som svarer til Slots- og Ejendomsstyrelsen). Domstolene er ikke part i udlejningsaftalen, kun bruger.

Ved sammenlægningerne forsøges det så vidt muligt at anvende de eksisterende lokaler. I udredningen, som ligger til grund for regeringsbeslutningen, er det vurderet, hvorvidt det

vil kræve udvidelse at sammenlægge givne tingretter. I realiteten sker det dog, at Domstoladministrasjonen vurderer, at der er behov for nye bygninger, selvom udredningen konkluderede det modsatte. I sådanne tilfælde indstiller Domstoladministrasjonen, at etablering af nye lokaler bør finde sted.

Generelt er billedet, at der ofte er behov for at bygge nyt, blandt andet fordi der er stort fokus på sikkerhed i domstolene. Når dette besluttet, foregår det rent praktisk ved en udbudsforretning, hvor udlejer tilbyder at bygge nye bygninger efter retningslinier fastsat af Domstoladministrasjonen. Disse retningslinier omfatter antal retssale og størrelse, antal kontorer og størrelse samt standarder for teknologi. En praktisk konsekvens af udbudsprocessen er, at planlægningen skal igangsættes mindst 2 år før lokalerne skal bruges. Man kan undtagelsesvis acceptere at have retssale et andet sted i byen, men kun som en midlertidig løsning.

Der har som tidligere nævnt ikke været besparelseskraav bag reformen, men der var som udgangspunkt en forventning om, at der ville kunne spares penge til lokaler ved sammenlægningerne. Da man lejer nye lokaler til de sammenlagte tingretter, som tilfredsstiller dagens sikkerheds- og kapacitetskrav, har udgifterne til lokaleleje dog i praksis vist sig at blive op til dobbelt så høje som tidligere, fordi de gamle lokaler var dårlige og dermed rimelige at leje.

4.4. Øvrige vurderinger fremsat via interview

Domstolene er i færd med at implementere et nyt it-system, LOVISA. Der er ikke forventninger om personalereduktioner i forbindelse med ibrugtagningen af systemet. Det forventes derimod, at systemet vil være med til at højne kvaliteten i sagsbehandlingen, give bedre målopnåelse med samme ressourcemængde, give bedre service til omverdenen og være et mere tidssvarende og attraktivt redskab for brugerne. I 2003 tog 22 domstole første hovedleverance i brug. Anden hovedleverance er færdiggjort i foråret 2004 og implementeres i alle domstole fra efteråret 2004 til foråret 2005.

4.5. Sammenfatning

Særlige karakteristika:

- 1) Man bruger ikke tidsregistrering og overvejer heller ikke at indføre det.
- 2) Lønbudgettet fordeles lokalt, ligesom ansættelses- og afskedigelseskompetencen ligger lokalt for så vidt angår ikke-juridisk personale.
- 3) Antallet af dommere normeres af Domstoladministrasjonen ud fra en belastningsmodel, som er opstillet på baggrund af hidtidige sagsmængder og budget, således at der til enhver tid kan ansøges om yderligere ressourcer uden at det kræver lovændringer.
- 4) Embedschefernes ledelsesbeføjelser er ikke formaliseret skriftligt.
- 5) Der er afgrundsdyb forskel mellem Norge og Danmark på hvad man betragter som acceptabel afstand til nærmeste byret, og forskelle i nærhedsprincippet kan ikke med rimelighed sammenlignes.

Hvorledes adskiller reformen i Norge sig:

- 1) Der er ingen officiel dimension på en optimal størrelse byret, som varierer mellem 4-6 og op til 10 dommere.
- 2) På grund af den geografiske spredning af indbyggerne vil der efter reformens gennemførelse stadig være meget små byretter med 2-3 dommere (inklusive dommerfuldmægtige).
- 3) Rækkefølgen, hvormed byretter slås sammen, er i høj grad koordineret med mulighederne for at opsigte lejede lokaler.
- 4) Der bygges helt nye lokaler til de sammenlagte byretter.
- 5) Et it-understøttet sagsbehandlingssystem er ved at blive implementeret i alle byretterne.
- 6) Stillingen som leder af de sammenlagte tingretter opslås eksternt i det tilfælde, hvor der er tale sammenlægning af to lige store embeder, eller hvis en specialdomstol slås sammen med en almindelig domstol. De tidligere ledere kan søge stillingen på lige fod med andre ansøgere.
- 7) Det har ikke været diskuteret at anvende åremålsansættelse for dommere, idet der er enighed om, at det vil kunne være i konflikt med dommernes uafhængighed.

Hvilke erfaringer har man gjort sig i forbindelse med reformen i Norge:

- 1) Der har ikke været nogen formel opfølgning på, om sammenlægningerne har medført øget produktivitet.
- 2) Der findes ingen bemandede afdelingskontorer, og det afvises, at man vil oprette sådanne.
- 3) Bitingsteder anvendes flere steder i tyndt befolkede egne, og omkostningerne forbundet med disse indregnes ved normering og dimensionering af de enkelte byretter.

5. Kilder

Domstolsstatistik 2003 (Domstolsverket)

Verksamhetsplan 2004 (Domstolsverket)

Budgetunderlag 2005-2007 (Domstolsverket)

Förändrad handläggning av administrativa ärenden i domstol. (DV-rapport 2004:7)

Statens Offentliga Utredningar 2003:5 (SOU 2003:5)

Specialisering. En förstudie i samarbete med Sveriges Domareförbund. Bilaga 3: Ny organisation för Stockholms tingsrätt (DV-rapport 2003:3)

Domstolene i første instans – Førsteinstansdomstolenes arbeidsoppgaver og struktur (NOU 1999:22)

Domstolene i Norge 2003 (Domstoladministrasjonen)

Ressursbehov 2004-2008 (Domstoladministrasjonen)

Domstollederne og dommerne – hvor går grensene for styringskompetansen ? (Justis- og Politidepartementet, Domstolavdelingens småskriftserie nr. 3/2000)