

**Beretning til statsrevisorerne
om
retternes produktivitet mv.**

**Marts 2000
RB C201/00**



Rigsrevisionen

Indholdsfortegnelse

	Side
I. Resumé	5
II. Indledning, formål, afgrænsning og metode	16
A. Indledning	16
B. Formål og afgrænsning	16
C. Metode	17
III. Den generelle udvikling i produktivitet og sagsbehandlingstider ved retterne 1992-1998	18
A. Indledning	18
B. Udvikling i produktivitet og sagsbehandlingstider i Højesteret ...	19
C. Udvikling i produktivitet og sagsbehandlingstider i landsretterne	22
D. Udvikling i byretternes produktivitet.....	24
E. Sagsbehandlingstider ved byretterne	30
IV. Produktivitetsanalyse af byretterne for årene 1995-1998.....	33
A. Indledning	33
B. Metode og dataindsamling.....	33
C. Byretternes gennemsnitlige produktivitet for årene 1995-1998 ...	35
D. Strukturelle årsagsforklaringer på forskelle i byretternes produktivitet.....	36
V. Resultatet af Rigsrevisionens besøg ved 8 byretter	39
A. Indledning	39
B. Personale	40
C. Arbejdsgangene.....	42
D. Anvendelsen af edb i sagsbehandlingen	45
E. Produktivitet og forhold, der har betydning for effektiviteten.....	46
F. Særlig belastende sagsområder	47
G. Brugerundersøgelser	47
VI. Byretternes afgørelsestider i straffesager og ekspeditionstider i tinglysningen i 1998	49
A. Indledning	49
B. Byretternes afgørelsestider i straffesager i 1998.....	50
C. Byretternes gennemsnitlige ekspeditionstider i tinglysningen i 1998.....	53
VII. Sammenfattende bemærkninger	57
Bilag:	
1. Beskrivelse af DEA-metoden	61
2. Byretternes samlede produktivitet 1995-1998.....	64

Beretning om retternes produktivitet mv.

I. Resumé

Indledning, formål, afgrænsning og metode

1. Undersøgelsen af retternes produktivitet mv. vedrører § 11.22.01. Retterne. I finansåret 1998 udgjorde udgifterne på denne konto ca. 1.130 mio. kr. og indtægterne ca. 7 mio. kr. Retternes virksomhed i Danmark udøves af Højesteret, 2 landsretter, Sø- og Handelsretten og 82 byretter, herunder 7 afdelingskontorer. Undersøgelsen omfatter ikke retternes virksomhed på Færøerne og i Grønland. Byretterne behandler civile sager og straffesager i 1. instans og varetager behandlingen af fogedsager og skiftesager. Byretterne foretager endvidere notarialforretninger og tinglysninger. Landsretterne fungerer som appelinstanser for byretternes afgørelser og som 1. instans i en række sager. Sø- og Handelsretten behandler sø- og handelssager i det storkøbenhavnske område. Højesteret, der er appelret, er øverste domstol for hele landet. Retterne blev indtil 1. juli 1999 administreret af Justitsministeriet. Herefter overgik administrationen til den selvstændige Domstolsstyrelse.

Formålet med undersøgelsen er at undersøge forskellige aspekter af produktiviteten og forhold, der har betydning for effektiviteten ved retterne. Undersøgelsen er baseret på statistiske opgørelser, Virksomhedsregnskab for Domstolene 1998 og andet materiale indhentet i Justitsministeriet/Domstolsstyrelsen, Danmarks Statistik og landsretterne. Endvidere har der været foretaget interviews med udvalgte personer i 8 byretter.

Udviklingen i produktivitet og sagsbehandlingstider i Højesteret fra 1992 til 1998

2. Højesteret afgjorde i 1998 væsentligt flere sager end i 1992. Antallet af afgjorte civile ankesager, der er de mest ressourcekrævende sager, er siden 1995 steget med over 50 %, mens antallet af afgjorte strafferetlige ankesager har været konstant. Samtidig er antallet af højesteretsdommere udvidet fra 15 til 17. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at produktiviteten i Højesteret har været stigende i 1990'erne.

Berammelsestiden for de strafferetlige ankesager er faldet fra 1996 til 1998. Berammelsestiden for civile ankesa-

ger er steget, hvilket skyldes, at tilgangen af sager er større end stigningen i Højesterets produktivitet i sidste halvdel af 1990'erne. Der er iværksat initiativer, der på længere sigt forventes at mindske presset på Højesteret, fx blev retsplejeloven i 1998 ændret med det formål at nedbringe sagsbehandlingstiderne i Højesteret og landsretterne, ligesom Højesteret i samråd med Advokatrådet har udarbejdet en vejledning om forberedelse af civile sager.

Højesteret har trods produktivitetsstigninger oplevet en forlængelse af sagsbehandlingstiderne. Det skyldes en stor stigning i sagsantallet især inden for de civile domssager. Rigsrevisionen finder, at også Højesteret bør anvende tidsregistrering og andre moderne økonomistyringsværktøjer med henblik på løbende at sikre den bedst mulige ressourceanvendelse.

Udviklingen i produktivitet og sagsbehandlingstider i landsretterne fra 1992 til 1998

3. Udviklingen i afgørelser truffet i landsretterne har tilnærmelsesvis fulgt udviklingen i Højesteret. Landsretterne har i 1998 truffet væsentlig flere afgørelser i civile sager end i 1992, mens antallet af afgørelser i straffesager har ligget nogenlunde konstant. I samme tidsrum er normeringen af landsdommere blevet hævet fra 73 til 99. Da der har været en stigning i både produktion og normering, og da produktionen ikke sammenvejes, er det vanskeligt umiddelbart at vurdere, om der samlet set har været produktivtetsændringer. Forøgelsen af antallet af landsdommere har generelt betydet en væsentlig reduktion af sagsbehandlingstiderne.

Landsretterne har ligesom Højesteret oplevet en stigning i antallet af civile sager. Landsretterne har fået hævet normeringen fra 73 til 99 landsdommere, hvilket som hovedregel har betydet en væsentlig reduktion af sagsbehandlingstiderne. Rigsrevisionen finder det positivt, at sagsbehandlingstiderne de senere år er blevet kortere ved landsretterne.

Udviklingen i produktivitet og sagsbehandlingstider i byretterne fra 1992 til 1998

4. De væsentligste ændringer i udviklingen af behandlede sager i byretterne fra 1992 til 1998 er, at antallet af ting-

lysningssager er mere end fordoblet, mens antallet af civile domssager og fogedsager er faldet med ca. 30 %. Skiftesags- og straffesagsantallet har ligget nogenlunde konstant i perioden. Byretternes normering har på juristsiden været konstant, mens der har været et fald på godt 5 % hos kontorfunktionærerne.

Inden for byretternes område har produktiviteten på visse områder været stigende, mens den har været faldende på andre. Faldet i produktiviteten skyldes ifølge "Handlingsplanen for Domstolene", at sagerne er blevet mere komplicerede. Rigsrevisionen finder, at det bør undersøges, hvorledes den øgede kompleksitet kan imødegås, så der sikres en forbedret produktivitet.

Retterne er uden indflydelse på, hvor mange sager, der hvert år modtages til behandling. Produktivetsforbedringer og rationaliseringer af arbejdsgange er de muligheder, retterne selv har for at gøre sagsbehandlingstiden kortere. Rigsrevisionen finder det derfor generelt positivt, at retterne i stigende grad er opmærksom på sagsbehandlingstider, produktivitet og rationaliseringer af arbejdsgange.

Rigsrevisionen har foretaget en beregning af udviklingen i byretternes produktivitet fra 1995 til 1998 ved brug af DEA-metoden. DEA-metoden, der nærmere er beskrevet i bilag 1, foretager en indbyrdes sammenligning af forholdet mellem ressourceindsats og produktion i de enkelte institutioner. Beregningen viser, at der hos byretterne som helhed har været en stigning i produktiviteten fra 1995 til 1996 på 5 %, uændret produktivitet fra 1996 til 1997 og en stigning i produktiviteten fra 1997 til 1998 på 7 %. Den positive udvikling i produktiviteten skyldes hovedsageligt tiltag, der har haft betydning for alle byretter, eksempelvis indførelsen af edb.

Rigsrevisionen foretog tillige en tværgående produktivetsanalyse af de 82 byretter fra 1995 til 1998 ved hjælp af DEA-metoden. Rigsrevisionen undersøgte for det første, hvorvidt der i den nuværende byretsstruktur er en tilfredsstillende udnyttelse af de tildelte ressourcer. Undersøgelsen viste, at byretternes gennemsnitlige produktivitet i perioden fra 1995 til 1998 konstant lå på 0,91. Dvs., at den gennemsnitlige byret er 9 % mindre produktiv end den bedste byret.

Den gennemsnitlige produktivitet for byretterne dækker dog over betydelige variationer. I 1998 varierede byretter-

nes produktivitet således mellem 0,74 og 1,00. 16 byretter havde en produktivitet, der var mere end 15 % lavere end de bedste byretter. Den nærmere gennemgang viser derfor, at der er et vist forbedringspotentiale.

I forlængelse heraf forsøgte Rigsrevisionen for det andet at finde forklaringer på de fundne produktivitsforskelle. Det blev undersøgt, hvorvidt produktivitsforskelle skyldes strukturelle forhold ved at sammenholde byretternes produktivitet med henholdsvis byretternes størrelse (målt i årsværk) og geografisk placering. Sammenholdelsen viste, at størrelse og geografisk placering ikke har væsentlig betydning for byretternes produktivitet.

Rigsrevisionens produktivitsanalyse viste, at der generelt har været et tilfredsstillende forhold mellem Justitsministeriets tildeling af personalemæssige ressourcer til byretterne og deres arbejdsbyrde fra 1995 til 1998. Rigsrevisionen konstaterede dog også, at enkelte byretter har haft en lav relativ produktivitet, og at der var byretter med en faldende relativ produktivitet. Rigsrevisionen finder, at Domstolsstyrelsen bør iværksætte initiativer med henblik på at forbedre disse byretters produktivitet.

Rigsrevisionens undersøgelse af de strukturelt betingede årsager til forskelle i byretternes produktivitet har endvidere vist, at hverken størrelse eller geografisk placering har nogen væsentlig betydning for byretternes produktivitet, men konstaterer, at der er store forskelle inden for grupperne.

Resultatet af Rigsrevisionens besøg ved 8 byretter

5. Dernæst interviewede Rigsrevisionen 8 byretter for at finde andre forklaringer på de konstaterede produktivitsforskelle.

Rigsrevisionen konstaterede ved interviewene, at det er karakteristisk, at de enkelte sagsområder er skarpt opdelt mellem det juridiske personale og kontorpersonalet.

Ved interviewene konstaterede Rigsrevisionen, at der var stor variation i den tid de administrerende dommere skønsmæssigt anvendte til administrativt arbejde. Det var opfattelsen ved retterne, at det administrative arbejde var i stigning. Det var karakteristisk, at dommere med flere ansatte anvender væsentligt mere tid til administrativt arbejde.

Varigheden af en normal civilsag kunne ligge fra 6 måneder til 1 år. En af årsagerne til denne lange behandlings-

tid kunne være, at det kunne være særdeles vanskeligt for de implicerede advokater at finde tidspunkter for sagernes berømmelse. Retterne har i den senere tid været meget opmærksomme på den lange behandlingstid, hvilket har medført, at retterne ikke længere imødekommer anmodninger om udsættelser fx fra syns- og skøns mænd.

Interviewene gav endvidere det indtryk, at domstolene gør en stor indsats for at nedbringe sagsbehandlingstiden på straffesagsområdet. Voldsager søges som regel afgjort inden 30 dage, men ofte bliver denne frist overskredet på grund af udefra kommende årsager, fx at den sigtedes advokat ikke har tid, den sigtede ikke møder op eller at politiet ikke har fået indkaldt tiltalte eller vidner.

Rigsrevisionens interview om arbejdsgange ved retternes øvrige sagskategorier gav ikke anledning til bemærkninger.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at arbejdsgangene i de enkelte sagskategorier synes at være tilfredsstillende, og at retterne selv følger arbejdsgangene meget nøje, og på eget initiativ foretager justeringer efter behov.

Rigsrevisionen har ved interviewene konstateret, at der ikke er forskelligheder i arbejdsgangene ved de besøgte retter.

Rigsrevisionen undersøgte endvidere, i hvilket omfang retterne havde fået indført edb, og hvilke konsekvenser indførelsen har haft på retterne.

Det er Rigsrevisionens generelle opfattelse, at indførelsen af edb har medført, at retterne har fået en hurtigere og lettere sagsekspedition.

Rigsrevisionen konstaterede ved interviewene, at generelt var både civile sager og straffesager antalsmæssigt i stigning, og samtidig var sagerne blevet betydelige tungere. Endvidere forventede man, at ændringen i retsplejeloven, hvor sager med økonomisk værdi indtil 1 mio. kr. skal anlægges ved byretterne, vil medføre et øget ressourcebehov. Til gengæld var det den generelle opfattelse, at de små civile sager var stærkt aftagende, hvilket formentlig skyldtes de forholdsvis store retsafgifter og andre omkostninger, som en retssag er forbundet med.

Domstolsstyrelsen udsendte i april 1999 en cirkulæreskrivelse med forslag til byretterne om at iværksætte lokale undersøgelser af brugernes vurdering af embedets service. Ingen af de interviewede retter havde iværksat bruger-

undersøgelser. Kun 2 af 8 retter var indstillet på at prøve en undersøgelse, men var i tvivl om, hvorledes den skulle gennemføres.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at arbejdsgangene på de enkelte sagsområder synes at være tilfredsstillende, og at retterne selv følger arbejdsgangene meget nøje og på eget initiativ foretager justeringer efter behov. Rigsrevisionen har ved interviewene konstateret, at der ikke var forskelligheder i arbejdsgangene ved den enkelte ret.

De enkelte retter har i de senere år fået indført edb på flere områder, men denne udvikling er endnu ikke afsluttet. Rigsrevisionen finder, at der er mulighed for en udvidet edb-udnyttelse.

Efter Rigsrevisionens opfattelse forekom ressourcerne ikke at blive udnyttet tilstrækkeligt fleksibelt. Dette kan ske ved, at det juridiske personale bliver udlånt til nærliggende retter, og ved at fordelingen af arbejdsområder mellem jurister og kontorfunktionærer gøres mere smidig.

På baggrund af erfaringer fra andre institutioner kan Rigsrevisionen anbefale, at retterne gennemfører brugerundersøgelser. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at resultatet af en brugerundersøgelse undertiden viser uventede krav og prioriteringsønsker fra brugerne. Det kan føre til, at retterne tilrettelægger deres arbejde, så den i højere grad er i overensstemmelse med brugernes krav og ønsker.

Efter Rigsrevisionens opfattelse vil det være formålstjenligt at foretage brugerundersøgelser med mellemrum. I de tilfælde, hvor institutionen foretager ændringer i forretningsgangen over for brugerne, bør ændringen opfølges af en brugerundersøgelse efter nogen tids forløb. Domstolsstyrelsen bør overveje en strategi for centrale og decentrale brugerundersøgelser. Domstolsstyrelsen bør også overveje at anvende benchmarking-undersøgelser, hvor der ses på procedurerne ved nogle retter, der med fordel kan overføres til andre.

Rigsrevisionen må konkludere, at interviewrunden kun i meget begrænset omfang gav en forklaring på forskellene i de enkelte retters produktivitet.

Byretternes afgørelsestider i straffesager og ekspeditionstider i tinglysningen

6. Rigsrevisionen har ikke foretaget nogen analyse af afgørelsestiden for samtlige almindelige civile sager, da der

kun findes oplysninger om afgørelsestiden for 7 % af disse sager.

Ud fra Justitsministeriets statistik om afgørelsestid for almindelige straffesager, der er fordelt på 6 tidskategorier, har Rigsrevisionen beregnet de enkelte byretters gennemsnitlige afgørelsestid i 1998. 9 % af retterne har en beregnet gennemsnitlig afgørelsestid på over 4 måneder, 21 % en beregnet gennemsnitlig afgørelsestid på mellem 3 og 4 måneder, 48 % en beregnet gennemsnitlig afgørelsestid på mellem 2 og 3 måneder og 23 % en beregnet gennemsnitlig afgørelsestid på mellem 1 og 2 måneder. Justitsministeriet har i marts 1998 opstillet mål for den gennemsnitlige afgørelsestid i straffesager. Den af Rigsrevisionen beregnede gennemsnitlige afgørelsestid er sammenholdt med Justitsministeriets målsætning. Kun 30 af de 82 byretter har indfriet Justitsministeriets målsætning.

Rigsrevisionen konstaterer, at der er store variationer i de gennemsnitlige afgørelsestider. Rigsrevisionen finder det positivt, at der for de almindelige straffesager er opstillet målsætninger for den gennemsnitlige sagsbehandlingstid, men må konstatere, at over halvdelen af retterne ikke i 1998 har indfriet målsætningen.

Rigsrevisionen har sammenholdt den beregnede gennemsnitlige afgørelsestid med dommernormeringen i henhold til retsplejeloven. Rigsrevisionen har bemærket, at det hovedsageligt er retter med 1 dommer og retter med 2 dommere, der har den korteste gennemsnitlige afgørelsestid.

Rigsrevisionen har undersøgt, om der er geografisk betingede forskelle i den beregnede gennemsnitlige afgørelsestid. Undersøgelsen har vist, at der er betydelige forskelle i den gennemsnitlige afgørelsestid mellem byretterne i de forskellige amtskommuner. Der ses dog ikke nogen systematisk sammenhæng mellem geografisk placering og den gennemsnitlige afgørelsestid.

7. Rigsrevisionen har ud fra Justitsministeriets ugentlige statistikker undersøgt, om der er generelle tendenser vedrørende de enkelte byretters gennemsnitlige ekspeditionstid i 1998. For 23 retter er den gennemsnitlige ekspeditionstid over den i tinglysningslovens § 16, stk. 4 fastsatte frist på 10 dage. I 1994 oprettedes et hold af erfarent tinglysningspersonale til at assistere de enkelte byretter i særligt belastede perioder. I foråret 1999 opstillede Justitsmi-

nisteriet en målsætning for den gennemsnitlige ekspeditionstid i tinglysningen på 7 dage. I 1998 havde 33 retter en gennemsnitlig ekspeditionstid på under 7 dage.

Den korteste gennemsnitlige ekspeditionstid er på godt 1 dag.

Rigsrevisionen har sammenholdt den gennemsnitlige ekspeditionstid med byretternes normering af kontorfunktionærer. Rigsrevisionen har konstateret, at det hovedsageligt er retterne med de mindre normeringer, der har den korteste ekspeditionstid.

Rigsrevisionen har undersøgt om forskellene i ekspeditionstid er geografisk betinget. Undersøgelsen har ikke vist sammenhæng mellem geografisk placering og gennemsnitlig ekspeditionstid.

Rigsrevisionen finder det uheldigt, at der kun findes opgørelse af afgørelsestiden for ca. 7 % af samtlige civile sager.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at retterne har en lav målopfyldelse med hensyn til overholdelse af sagsbehandlingstiderne i straffesager, samt at den i 1999 fastsatte målsætning for ekspeditionstiden i tinglysningen på 7 dage er meget ambitiøs, idet over halvdelen af alle retterne i 1998 har haft en længere ekspeditionstid end 7 dage. Rigsrevisionens undersøgelse har endvidere vist, at der er store variationer i de gennemsnitlige afgørelsestider i straffesager og i de gennemsnitlige ekspeditionstider i tinglysningen. Uanset at lange henholdsvis afgørelsestider og ekspeditionstider i nogle tilfælde kan forklares med øget tilgang af sager, finder Rigsrevisionen det utilfredsstillende med den lave målopfyldelse af overholdelse af de gennemsnitlige sagsbehandlingstider i straffesager, samt at alle retter ikke har overholdt den lovbestemte ekspeditionsfrist for tinglysninger. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at der nu er opstillet mål for den gennemsnitlige afgørelsestid i almindelige straffesager, og at der for den gennemsnitlige ekspeditionstid i tinglysningen er opstillet mål, der er strengere end lovens krav.

Undersøgelsen har vist, at det generelt er de mindre retter, der har de korteste afgørelsestider og ekspeditionstider. Samtidigt er de mindre retter mest følsomme over for særligt tyngende sager, stillingsskift og sygdom. Undersøgelsen har endelig vist, at der ikke er systematiske geografiske forskelle i afgørelsestider og ekspeditionstider.

Sammenfattende bemærkninger

8. Formålet med undersøgelsen har været at undersøge udviklingen i produktivitet og sagsbehandlingstider ved retterne fra 1992 til 1998, at sammenligne byretternes relative produktivitet herunder forsøge at give forklaringer på variationer i produktivitet, og at undersøge byretternes sagsbehandlingstider.

Højesteret har oplevet en stigning i produktiviteten særlig i sidste halvdel af 1990'erne, mens sagsbehandlingstiden også har været stigende. Rigsrevisionen finder, at også Højesteret bør anvende tidsregistrering og andre moderne økonomistyringsværktøjer med henblik på løbende at sikre den bedst mulige ressourceanvendelse. Landsretterne har, efter deres normering er blevet hævet, forkortet sagsbehandlingstiderne. Inden for byretternes område er sagsbehandlingstiden for civile sager og straffesager blevet kortere. Produktiviteten har på visse områder været stigende, mens den har været faldende på andre. Faldet i produktiviteten kan formentlig tilskrives det forhold, at sagerne er blevet mere komplicerede. Rigsrevisionen finder, at det bør undersøges, hvorledes den øgede kompleksitet kan imødegås, så der sikres en forbedret produktivitet.

Der har i perioden 1995-1998 været et tilfredsstillende forhold mellem byretternes arbejdsbyrde og Justitsministeriets tildeling af de personalemæssige ressourcer. Enkelte byretter havde dog et forbedringspotential på over 15 %, og der er således muligheder for yderligere at forbedre produktiviteten.

Rigsrevisionen fandt ingen strukturelle forklaringer på de konstaterede forskelle i byretternes produktivitet. Den enkelte rets størrelse (i årsværk) synes derfor ikke at have betydning for produktiviteten. Den efterfølgende interviewrunde gav heller ikke entydige forklaringer på forskellene bortset fra, at enkelte byretter fandt, at de var lidt overnormerede på juristsiden.

Undersøgelsen af byretternes sagsbehandlingstider viste, at det specielt er de mindre retter, der har de korteste sagsbehandlingstider.

Sammenfattende viser Rigsrevisionens undersøgelse, at der har været en positiv udvikling i byretternes produktivitet, og at der tilsyneladende ikke er produktivitetsgvinster eller muligheder for forbedringer af sagsbehandlingstiderne

ved at ændre retskredsstrukturen under forudsætning af, at alle byretter også fremover skal varetage alle sagsområder.

I virksomhedsregnskaberne for domstolene 1997 og 1998 er der redegjort for, hvordan og med hvilket tidsperspektiv retterne vil indføre mål- og resultatstyring for at forbedre grundlaget for styring af retternes økonomi og dermed forbedre ressourceudnyttelsen og nedbringe sagsbehandlingstiderne.

På nuværende tidspunkt er det begrænset, hvad der er opstillet af resultatmål for retternes produktivitet og sagsbehandlingstider. Ved byretterne er der opstillet resultatmål for produktivitet og sagsbehandlingstider for straffe- og tinglysningssager. Der er udarbejdet statistikbetænkninger for alle sagsområder bortset fra skiftesager, og på de samme sagsområder er udarbejdet arbejdsgangsbeskrivelser med henblik på rationaliseringer. Tidsregistrering er indført i byretterne og landsretterne.

Ved byretterne mangler der således resultatmål på civilsags-, fogsedsags- og skiftesagsområdet. Der mangler endnu at blive udarbejdet statistikbetænkninger og arbejdsgangsbeskrivelser for byretternes skiftesager. Ved de kollegiale retter mangler der helt at blive opstillet resultatmål, ligesom der i Højesteret ikke er indført tidsregistrering. Retternes edb-systemer er generelt utidssvarende og kan ikke anvendes i den løbende økonomistyring.

Justitsministeriet/Domstolsstyrelsen har iværksat en række initiativer for at forbedre styringen. En modernisering af edb-systemerne er i gang og forventes færdig i 2001. Det vil omfatte journal- og sagsbehandlingssystemer, statistikmoduler samt et integreret kalender- og bookingsystem. På civilsags-, tinglysningssags- og fogsedsagsområdet er/vil der blive foretaget analyser med henblik på opstilling af resultatmål. Der er slutteligt igangsat udarbejdelse af statistikbetænkning og arbejdsgangsbeskrivelse på skiftesagsområdet.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at økonomistyringsprocessen er kommet sent i gang på retternes område, men at de initiativer, der er taget, i løbet af nogle år vil give mulighed for bedre overblik og bedre styring af produktionen og ressourceforbruget i retterne. Produktivitetsforbedringer gennem rationalisering af arbejds gange mv. er de muligheder, retterne selv har for at forkorte sagsbehandlingstiden. Det er derfor Rigsrevisionens opfattelse, at Domstolsstyrelsen bør intensivere arbejdet med styring af

produktionen, ressourceforbruget, produktiviteten samt sagsbehandlingstiderne for alle retter.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist:

- at Højesterets produktivitet har været stigende i 1990'erne, men at sagsbehandlingstiden for de mest ressourcekrævende sager fra 1996 til 1998 er blevet længere,
- at Højesteret bør anvende tidsregistrering og andre moderne økonomistyringsværktøjer med henblik på løbende at sikre den bedst mulige ressourceanvendelse,
- at landsretterne har forkortet sagsbehandlingstiderne på grund af en stigning i landsdommernormeringen,
- at byretternes samlede produktivitet har været stigende fra 1995 til 1998, hvilket kan tilskrives indførelsen af edb,
- at der generelt er et tilfredsstillende forhold mellem byretternes arbejdsbyrde og ressourcetilførsel, men at der også er et vist forbedringspotentiale,
- at Domstolsstyrelsen bør iværksætte initiativer med henblik på at forbedre produktiviteten ved de byretter, der havde en meget lav eller faldende produktivitet,
- at årsagen til de fundne produktivetsforskelle mellem byretterne ikke kan findes i størrelsesmæssige eller geografiske forhold, ligesom en efterfølgende interviewrunde heller ikke gav entydige forklaringer,
- at de mindste byretter har den korteste sagsbehandlingstid,
- at det sammenfattende kan konstateres, at der ikke synes at være produktivetsgevinster eller muligheder for forbedringer af sagsbehandlingstiderne ved at ændre retskredsstrukturen under forudsætning af, at alle byretter også fremover varetager alle sagsområder,
- at det på nuværende tidspunkt er begrænset, hvad der er opstillet af resultatmål for retternes produktivitet og sagsbehandlingstider,
- at økonomistyringsprocessen er kommet sent i gang på retternes område, men at Justitsministeriet/Domstolsstyrelsen har iværksat en række initiativer, der i løbet af nogle år vil give mulighed for bedre overblik og bedre styring, og
- at Domstolsstyrelsen bør intensivere arbejdet med styring af produktionen, ressourceforbruget, produktiviteten samt sagsbehandlingstiderne for alle retter.

II. Indledning, formål, afgrænsning og metode

A. Indledning

9. Efterfølgende beretning afgives til statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven (lovbekendtgørelse nr. 3 af 7. januar 1997).

10. Beretningen vedrører forhold inden for Retternes område.

Retternes virksomhed i Danmark udøves af Højesteret, 2 landsretter, Sø- og Handelsretten og 82 byretter, herunder 7 afdelingskontorer.

Byretterne behandler civile sager og straffesager i 1. instans og varetager behandlingen af fogedsager og skiftesager. Byretterne foretager endvidere notarialforretninger og tinglysninger. Landsretterne fungerer som appelinstanser for byretternes afgørelser og som 1. instans i en række sager. Sø- og Handelsretten behandler sø- og handelssager i det storkøbenhavnske område. Højesteret, der er appelret, er øverste domstol for hele landet.

Beretningen knytter sig til statsregnskabet § 11.22.01. Retterne. I finansåret 1998 udgjorde udgifterne på denne konto ca. 1.130 mio. kr. og indtægterne ca. 7 mio. kr.

Retterne blev indtil 1. juli 1999 administreret af Justitsministeriet. Fra denne dato overgik administrationen til den selvstændige Domstolsstyrelse, jf. lov nr. 401 af 26. juni 1998.

B. Formål og afgrænsning

11. Beretningens overordnede formål er at undersøge forskellige aspekter af produktiviteten ved retterne. Endvidere har formålet været at undersøge forskellige forhold, der har betydning for effektiviteten. Produktiviteten belyser forholdet mellem arbejdsbyrde og personaleressourcer.

Rigsrevisionen har afgrænset formålene til følgende:

- Redegørelse for den generelle udvikling i produktivitet og sagsbehandlingstider ved Højesteret, landsretterne samlet og byretterne samlet i årene 1992-1998.
- Beregning og sammenligning af de 82 byretters relative produktivitet i årene 1995-1998.

- Undersøgelse af de fra byretterne ankede straffesager og ankede civile sager, der blev afgjort af landsretterne i 1998.
- Analyse af afgørelsestiderne i de straffesager, der blev afgjort af byretterne i 1998 og af ekspeditionstiden i tinglysningen i 1998.

12. Beretningen omfatter ikke retternes virksomhed på Færøerne og i Grønland. Dette skyldes, at der for retsplejen på Færøerne og i Grønland i betydeligt omfang gælder andre retsregler end for det øvrige Danmark, og at en sammenligning af aktiviteterne derfor ikke er særlig meningsfuld. Desuden udgør udgifterne til retternes virksomhed på Færøerne og i Grønland kun en begrænset del af retternes samlede udgifter. Udgifterne til retten på Færøerne udgjorde i 1998 ca. 11 mio. kr. Udgifterne til retsvæsenet på Grønland, der består af en landsret og 18 kredsretter udgjorde i 1998 ca. 26 mio. kr.

Undersøgelsen omfatter således ca. 1.090 mio. kr. eller 97 % af de samlede udgifter i 1998.

C. Metode

13. De talmæssige undersøgelser og beregninger er væsentligst baseret på opgørelser og andet materiale, der løbende er indhentet i Justitsministeriets Domstolsafdeling, der 1. juli 1999 blev afløst af Domstolsstyrelsen. Der er også indhentet oplysninger i Danmarks Statistik og i de 2 landsretter.

Oplysninger fra Domstolenes Virksomhedsregnskab for finansåret 1998 indgår ligeledes i beretningen.

14. Ved beregningerne af byretternes relative produktivitet er anvendt DEA-metoden, der er nærmere beskrevet i bilag 1.

15. I forbindelse med undersøgelsen af de enkelte byretters relative produktivitet er der gennemført besøg ved 8 byretter, heraf havde 4 byretter en høj produktivitet i DEA-analysen og 4 byretter en lav produktivitet. Rigsrevisionen har valgt at anonymisere de besøgte byretter. På grundlag af en interviewguide blev vedkommende dommer (administrerende dommer) interviewet. Ved enkelte af

retterne deltog andre ledende medarbejdere i interviewet. Rigsrevisionen udarbejdede efter besøgene referater, som efterfølgende er blevet godkendt af de interviewede.

16. Beretningen har i udkast været forelagt Domstolsstyrelsen og Justitsministeriet. Domstolsstyrelsens bemærkninger er i videst muligt omfang indarbejdet i beretningen. Justitsministeriet har ikke haft bemærkninger til de faktiske oplysninger i beretningen. Det har ikke været muligt for ministeriet at indgå i en nærmere vurdering af beretningens talmæssige undersøgelser og beregninger, da det ikke fremgår af beretningen, hvilket beregningsmateriale der er anvendt i de enkelte analyser.

III. Den generelle udvikling i produktivitet og sagsbehandlingstider ved retterne 1992-1998

A. Indledning

17. I dette kapitel gennemgås den overordnede produktivitsudvikling fra 1992 til 1998 for Højesteret, landsretterne og byretterne. Sø- og Handelsretten behandles ikke særskilt, da Danmarks Statistik har inkluderet rettens behandling af civile sager og skiftesager i opgørelsen over byretterne. Sø- og Handelsrettens skiftesager vil kort blive omtalt i afsnittet om byretterne.

18. I 1997 er byretterne begyndt at registrere medarbejdernes tidsforbrug på de enkelte sagskategorier. Fra 1998 har landsretterne fordelt medarbejdernes tidsforbrug på lignende måde. Registrering af ressourceforbruget på de enkelte opgaver er normalt en vigtig forudsætning for at kunne foretage en holdbar produktivitsanalyse. Der eksisterer derfor ikke produktivitsanalyser, der går længere tilbage end 1997. I Virksomhedsregnskab for Domstolene 1998 er der foretaget produktivitsanalyser for 1997 og 1998 på hovedområderne baseret på medarbejdernes tidsregistrering. Disse oplysninger vil blive inddraget i analysen.

Den nedenfor beskrevne produktivitsudvikling før 1997 er behæftet med en vis usikkerhed, da analysen udelukkende er baseret på antallet af sager og retternes personalenormering. Som supplement er der foretaget en samlet produktivitsanalyse ved brug af DEA-metoden (Data En-

velopment Analysis) for perioden 1995-1998. Metoden er beskrevet nærmere i bilag 1.

19. Produktivitetsudviklingen sammenholdes med udviklingen i retternes sagsbehandlingstider. Højesteret og landsretterne er først begyndt at måle sagsbehandlingstiden fra 1996, mens byretterne har målt sagsbehandlingstiden gennem en årrække.

Sagsbehandlingstiden kan opgøres på forskellig vis og er i kapitlet omtalt med forskellige udtryk. Domstolsafdelingen har defineret nedenstående begreber:

Forberedelsestid er det tidsforløb, der går fra sagens modtagelsesdato til forberedelsens afslutning. Under forberedelsen udveksles der skriftlige indlæg mellem sagens parter.

Berammelsestid er typisk perioden fra tidspunktet for forberedelsens afslutning til tidspunktet for 1. dag under domsforhandlingen.

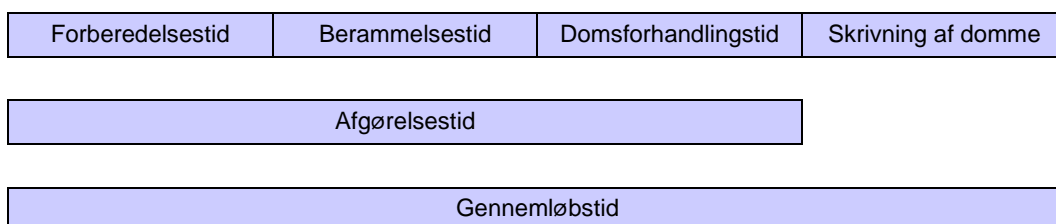
Domsforhandlingstid er forløbet fra 1. dag under domsforhandlingen til sagen bliver afgjort i retten.

Afgørelsestid er tidsforløbet fra sagens modtagelsesdato til sagen bliver afgjort i retten.

Gennemløbstid defineres som det tidsforløb, der går fra modtagelsesdatoen til afsendelsesdatoen.

I tinglysningen kaldes sagsbehandlingstiden for *ekspe-ditionstid*.

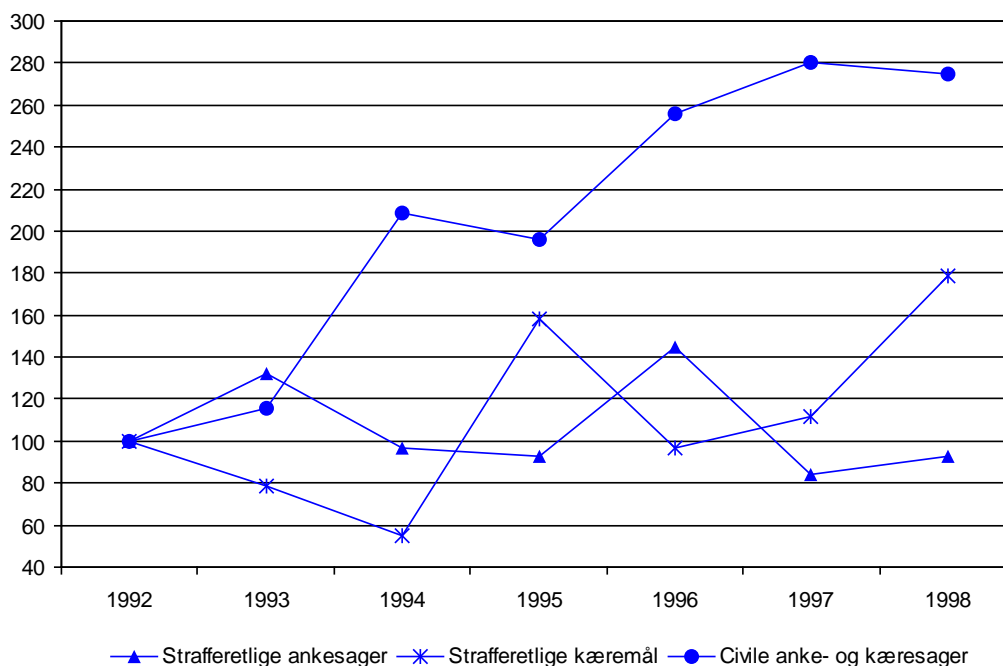
Sammenhængen mellem de forskellige tidsbegreber fremgår af nedenstående tidsakse:



B. Udvikling i produktivitet og sagsbehandlingstider i Højesteret

20. I **figur 1** vises Højesterets produktion fra 1992 til 1998. Produktionen er kendetegnet ved, at der har været meget store udsving i sagsantallet, jf. også **tabel 1**.

Figur 1. Højesterets afgørelser 1992-1998 (indeks 1992 = 100)



Tabel 1. Højesterets afgørelser 1992-1998

Højesteret	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
	---- Antal ----						
Strafferetlige ankesager	44	58	43	41	64	37	41
Strafferetlige kæremål.....	33	26	18	52	32	37	59
Civile anke- og kæresager	152	177	318	296	389	425	418

Kilde: Oplysninger om produktion indhentet hos Danmarks Statistik.

De strafferetlige ankesager har ligget nogenlunde stabilt igennem hele perioden. Det store antal i 1996 kan forklares med, at 18 af de 64 sager indgik i samme sagskompleks. Antallet af strafferetlige kæremål har vist en stigende tendens fra 1992 til 1998.

Det bemærkes, at der i antallet af civile anke- og kæresager har været en væsentlig stigning. De civile ankesager, der er de mest ressourcekrævende sager, er i ovenstående diagram ikke særskilt opgjort, men Domstolsstyrelsen har oplyst, at der i perioden 1992-1995 gennemsnitligt blev afgjort 105 civile ankesager pr. år. I årene 1996-1998 afgjorde Højesteret henholdsvis 142, 165 og 163 civile ankesager. Der er således tale om, at der i 1998 er blevet afgjort

ca. 55 % flere af de mest ressourcekrævende sager end gennemsnittet for årene 1992-1995.

Dommernormeringen er fra 1992 til 1998 udvidet med 2 fra 15 til 17, jf. tekstanmærkning nr. 53, stk. 2, på finanslov for finansåret 1998. Udvidelsen skal bl.a. ses på baggrund af rigsretssagen mod forhenværende justitsminister Erik Ninn Hansen, hvor mellem 10 og 12 dommere medvirkede i sagens behandling, der strakte sig over 1,5 år. Stillingerne bortfalder ved første ledighed i de faste stillinger som højesteretsdommere.

På baggrund af at aktivitetsniveauet i de senere år har været markant højere end i starten af 1990'erne og, at der kun har været en begrænset ressourceudvidelse, vil det være rimeligt at fastslå, at produktiviteten i Højesteret har været stigende i 1990'erne. Det bemærkes dog, at på grund af det relativt beskedne sagsantal vil selv små udsving i sagsantallet få stor betydning for Højesterets produktivitet.

21. Indtil 1998 er berammelsestiden eneste tidsforløb, der er registreret for Højesterets sagsbehandlingstid. Berammelsestiden for de strafferetlige ankesager varierede mellem 6½ måned og 8 måneder fra 1996 til 1997. I 1998 faldt tallet til 4 måneder. Berammelsestiden for de civile ankesager er steget fra 1996 til 1998 fra ca. 8 måneder til ca. 10 måneder.

I Virksomhedsregnskab for Domstolene 1998 er gennemløbstiden for Højesterets sager opstillet for 1998, jf. [tabel 2](#).

Tabel 2. Gennemsnitlig gennemløbstid i 1998

Sagstype	Antal dage i gennemsnit	Heraf forberedelsestid
	----- Dage -----	
Civile anker	623	-
• med mundtlig domsforhandling	713	437
• med skriftlig domsforhandling	607	307
Straffeanker	190	-
• med domsforhandling.....	209	-
Kæresager og andragender.....	74	-
Gennemsnit	313	-

Det fremgår af tabel 2, at det er de civile sager med mundtlig domsforhandling, der har den længste gennemsnitlige gennemløbstid på 713 dage, dvs. næsten 2 år. Heraf er 437 dage eller over 14 måneder forberedelsestid. I virksomhedsregnskabet forventes, at Højesteret kan få vanskeligt ved at opnå en tilfredsstillende gennemløbstid, hvis den nuværende sagstilgang fortsætter.

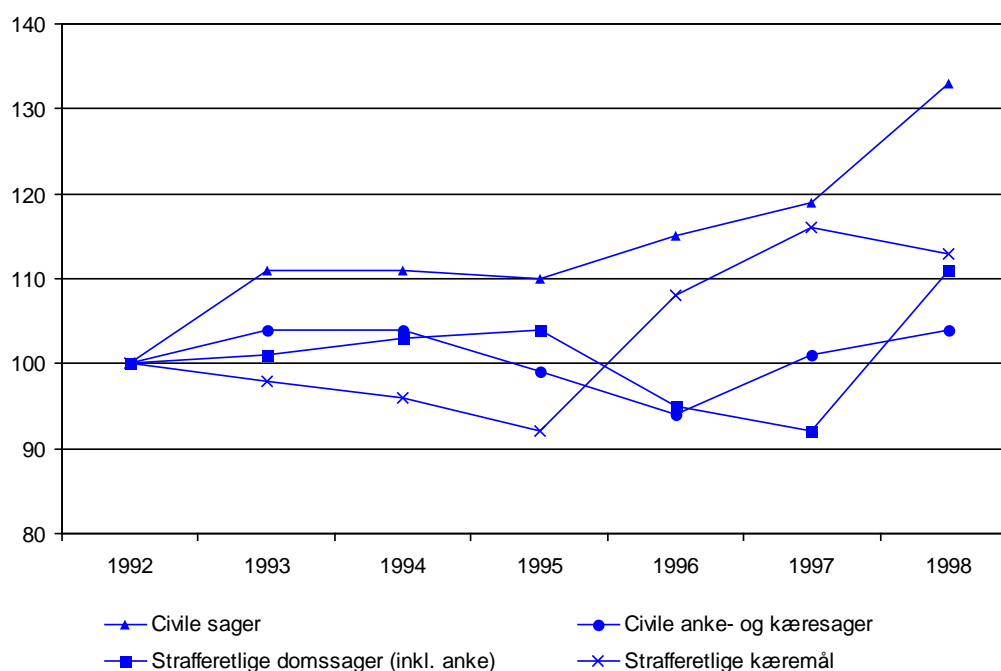
22. Den stigende produktivitet i Højesteret i de senere år er tilsyneladende blevet modsvaret af en længere sagsbehandlingstid, særligt for de civile ankesager. Det skyldes som nævnt, at stigningen i sagstilgangen er større end stigningen i antallet af de afgjorte sager. Der er dog iværksat initiativer, der på længere sigt forventes at mindske presset på Højesteret. Pr. 1. juli 1998 ændredes retsplejeloven med det formål at nedbringe sagsbehandlingstiden i landsretterne og Højesteret. Beløbsgrænsen for, hvornår en borgerlig sag som udgangspunkt skal behandles i landsretten, blev sat op fra 500.000 til 1.000.000 kr. Endvidere ændredes reglerne om kære i civile sager således, at kære til Højesteret nu som hovedregel kræver tilladelse fra Procesbevillingsnævnet. Derved begrænses antallet af civile sager, der frit kan indbringes for Højesteret, ligesom det vil medføre en vis aflastning af landsretterne.

Højesteret har i samråd med Advokatrådet udarbejdet en vejledning om forberedelse af civile ankesager. Formålet er at sikre en mere koncentreret og rationel afvikling af sagerne og dermed en bedre udnyttelse af Højesterets ressourcer. Med henblik på en bedre ressourceudnyttelse har Højesteret i de senere år tillige afgjort et større antal civile ankesager på skriftligt grundlag.

C. Udvikling i produktivitet og sagsbehandlingstider i landsretterne

23. I figur 2 og tabel 3 vises udviklingen i landsretternes produktion fra 1992 til 1998.

Figur 2. Landsretternes afgørelser 1992-1998 (indeks 1992 = 100)



Tabel 3. Landsretternes afgørelser 1992-1998

Landsretterne	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
	----- Antal -----						
Civile sager	1.209	1.346	1.339	1.333	1.395	1.435	1.611
Civile anke- og kæresager	5.086	5.269	5.265	5.033	4.805	5.161	5.293
Strafferetlige domssager (inkl. anke)	2.632	2.663	2.720	2.733	2.512	2.428	2.923
Strafferetlige kæremål.....	4.127	4.064	3.973	3.793	4.463	4.786	4.675

Kilde: Oplysninger om afgørelser indhentet hos Danmarks Statistik.

Den største ændring i landsretternes produktion er, at der har været en stigning i antallet af afgjorte civile sager. Dette svarer til udviklingen i Højesterets produktion omtalt ovenfor.

Antallet af afgjorte civile sager er steget fra 1.209 i 1992 til 1.611 i 1998, svarende til en stigning på 33 %. Civile anke- og kæresager har holdt sig på et nogenlunde stabilt niveau, mens strafferetlige domssager og strafferetlige kæremål siden 1995 har vist en stigende tendens. Det samlede antal afgørelser er større i 1998 end i 1992.

I samme periode er normeringen af landsdommere blevet hævet fra 73 til 99, svarende til ca. 36 % med henblik

på at nedbringe sagsbehandlingstiden. Stigningen i antallet af behandlede civile sager kan således ses som en følge af en tilsvarende stigning i tilførsel af ressourcer.

Da der har været en stigning i både produktion og normering, og da produktionen ikke sammenvejes, er det vanskeligt umiddelbart at vurdere, om der samlet set har været produktivitsændringer.

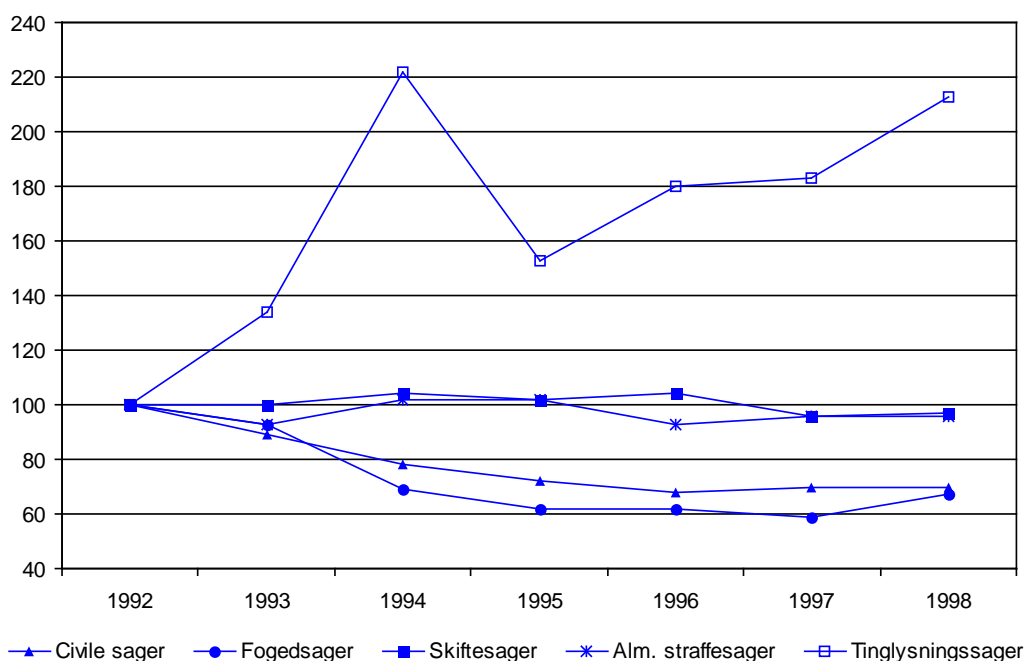
I Virksomhedsregnskab for Domstolene 1998 er landsretternes produktivitet opgjort for perioden 1996-1998. Opgørelsen viser, at der for det juridiske personale har været en produktivitsstigning på godt 2 %. Produktivitsstigningen skal ses på baggrund af, at antallet af "tunge" sager også har været stigende. Tunge sager defineres af Domstolsafdelingen som sager, hvor der er afsat mere end 2 dage til domsforhandling. Samlet for landsretterne har der været en stigning i antallet af disse sager fra 165 i 1996 til 204 i 1998, svarende til en stigning på ca. 24 %.

24. I Virksomhedsregnskabet for Domstolene 1998 er der udarbejdet en opgørelse over landsretternes gennemløbstider i domsforhandlede sager fra 1996 til 1998. Den viser, at de civile sagers gennemløbstid for både Østre og Vestre Landsret er faldet med 2,7 måneder. På straffesagsområdet viser udviklingen ikke helt samme positive tendens. Østre Landsret har nedbragt gennemløbstiden med ca. 10 dage, mens gennemløbstiden for Vestre Landsret er steget med 1 måned. Den positive udvikling i landsretternes gennemløbstid skal imidlertid ses i lyset af, at sagstilgangen generelt ved landsretterne har været større end antallet af afgjorte sager, hvilket på længere sigt formentlig vil øge sagsbehandlingstiden. Omvendt må det også forventes, at lovændringen nævnt i pkt. 22 vil betyde, at sagstilgangen mindskes fremover.

D. Udvikling i byretternes produktivitet

25. **Figur 3** og **tabel 4** viser udviklingen i byretternes produktion fra 1992 til 1998 fordelt på de 5 væsentligste sagskategorier.

Figur 3. Byretternes produktion 1992-1998 (indeks 1992 = 100)



Tabel 4. Byretternes produktion 1992-1998

Byretterne	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
	----- Antal -----						
Civile sager.....	145.047	129.619	113.124	105.062	99.140	100.865	102.250
Fogedsager.....	397.932	368.236	275.451	247.681	245.560	233.020	267.234
Skiftesager ¹⁾	63.579	63.873	65.925	65.150	66.275	61.105	61.932
Straffesager (alm.).....	91.104	84.781	92.924	93.005	84.386	87.132	87.724
Tinglysningssager.....	1.732.858	2.319.252	3.845.243	2.650.073	3.126.012	3.167.446	3.695.544

¹⁾ Skiftesager behandlet af Sø- og Handelsretten er medtaget i Danmarks Statistiks opgørelse.

26. Tabel 4 viser, at antallet af civile sager har vist en konstant nedadgående tendens indtil 1996, hvor der var 32 % færre sager end i 1992. Fra 1996 har der været en svagt stigende tendens således, at der i 1998 var 26 % færre sager end i 1992. I 1992 blev der afgjort ca. 145.000 civile sager, mens der i 1998 blev afgjort ca. 102.000.

Faldet i antallet af civile sager forklares oftest med, at der er blevet færre af de små sager, da det økonomisk set ikke kan betale sig at anlægge sag, hvis sagsgenstanden er under en vis beløbstørrelse. Det er dog samtidig anført i bl.a. "Handlingsplan for domstolene" fra 1997, at sagerne er blevet mere komplicerede og dermed mere belastende. Det fremføres, at der er en tendens til retsliggørelse af me-

re almene konfliktspørgsmål. Endvidere at den stigende internationalisering, herunder inddragelsen af menneskerettighedskonventionen og EU-retten i sagsbehandlingen, er med til at komplicere retternes arbejde.

Den i pkt. 22 nævnte ændring af retsplejeloven, der trådte i kraft den 1. juli 1998, betyder, at civile sager op til en beløbsmæssig grænse på 1 mio. kr. starter i byretten mod før 500.000 kr. Dette vil formentlig betyde, at antallet af civile sager ved byretterne stiger fremover.

27. Antallet af fogedsager er også faldet. I 1992 var der ca. 400.000 sager mod kun ca. 270.000 i 1998. Et fald på ca. 33 %. Fra 1997 til 1998 har der dog vist sig en svag stigning. Den generelle nedgang i fogedsager kan tilskrives samfundets generelle økonomiske opsving i 1990'erne.

28. Antallet af skiftesager, der hovedsageligt vedrører dødsboer, har gennem hele perioden ligget meget konstant på et sagsantal mellem 61.000 og 65.000 pr. år.

29. Straffesagsantallet har gennem hele perioden holdt sig meget konstant. I 1996 ændredes opgørelsesmetoden ved straffesagsstatistikken således, at opgørelsen bygger på antal personer mod tidligere antal sager. Den ændrede opgørelsesmetode har betydet, at der statistisk set er kommet flere sager, idet en straffesag med fx 3 anklagede før talte som en sag og efter 1996 tæller som 3 sager. I praksis har ændringen stort set ingen betydning, da der kun er ganske få sager med flere tiltalte.

30. Det fremgår af figuren, at der har været en væsentlig forøgelse i antallet af tinglysningssager. Specielt fra 1992 til 1994 var der en meget kraftig stigning, hvor antallet af tinglysningssager steg med 222 % i forhold til 1992-niveauet, det såkaldte tinglysningsboom. I 1995 faldt antallet igen, men fra 1996 til 1998 er der atter sket en stigning, og tallet for 1998 er næsten på niveau med 1994. I 1992 blev der foretaget ca. 1,73 mio. tinglysninger, mens tallet for 1998 var ca. 3,70 mio. Der er således sket mere end en fordobling i antallet af tinglysningssager.

I 1992 startede retterne med at indføre edb i tinglysningen. I bemærkningerne til lovforslaget var det forudsat, at der ville ske en reduktion i tinglysningspersonalet på 15-

20 %. Forudsætningen tog udgangspunkt i et væsentligt lavere sagsantal end det nuværende, og situationen er i dag den, at mere personale er beskæftiget med tinglysning end tidligere, dvs. at personalereduktionen er sket på andre områder jf. **tabel 5**. I samme periode er sagsantallet fordoblet. Der er altså sket en omprioritering af kontorfunktionærernes arbejdsopgaver. Det forventes, at edb i tinglysningen er indført i alle byretter inden udgangen af 2000.

31. Udviklingen i byretternes årsværknormering er vist i tabel 5.

Tabel 5. Årsværknormering ved byretterne 1992-1998

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
	----- Antal -----						
Jurister	445,00	445,00	445,00	446,50	444,50	445,50	445,00
Kontorfunktionærer.....	1.371,92	1.349,86	1.349,86	1.352,43	1.317,03	1.292,35	1.277,93
I alt	1.816,92	1.794,86	1.794,86	1.798,93	1.761,53	1.737,85	1.722,93

Tabellen viser, at normeringen af jurister, inkl. dommere, ligger stabilt omkring 445 årsværk, mens der i samme periode for kontorfunktionærerne er et lille fald fra ca. 1.820 til 1.720 årsværk. Den samlede normering er således reduceret med ca. 5 % i perioden 1992-1998.

Reduktionen af kontorfunktionærerne er en følge af indførelsen af edb i byretterne. Kun i 1995 var der en lille stigning i antallet af kontorfunktionærer, hvilket kan tilskrives det førromtalte tinglysningsboom, hvor der blev ansat et antal kontorfunktionærer.

32. I Virksomhedsregnskabet for Domstolene 1998 er byretternes produktivitetsudvikling fra 1997 til 1998 belyst. Produktiviteten er beregnet på baggrund af medarbejderens tidsregistrering på de enkelte hovedformål. De væsentligste resultater er gengivet i **tabel 6** nedenfor.

Tabel 6. Produktivitet ved byretterne 1997 og 1998

Sagskategori	Sager pr. årsværk		Produktivits- udvikling
	1997	1998	1997-1998
	----- Antal -----		%
Straffesager, kontorfunktionærer.....	557	570	2
Straffesager, jurister.....	835	793	÷5
Civile sager, kontorfunktionærer.....	634	650	3
Civile sager, jurister.....	878	870	÷1
Tinglysning, kontorfunktionærer.....	7.800	8.499	9
Tinglysning, jurister.....	211.869	288.714	36
Fogedsager, kontorfunktionærer.....	1.892	2.247	19
Fogedsager, jurister.....	5.564	5.767	4
Dødsbobehandling, kontorfunktionærer....	417	448	7
Dødsbobehandling, jurister.....	1.381	1.510	9
Andre skiftesager, kontorfunktionærer.....	321	304	÷5
Andre skiftesager, jurister.....	338	318	÷6

Tabel 6 viser, at kontorfunktionærernes produktivitet generelt har været stigende fra 1997 til 1998. Specielt på fogedsagsområdet og tinglysningsområdet har der været en betydelig produktivitsstigning. Den betydelige stigning i produktiviteten på fogedsagsområdet vurderes at være en afledt effekt af stigningen i tinglysningsagerne, idet personaleressourcer fra fogedretten typisk bliver anvendt i tinglysningen ved spidsbelastningssituationer.

Produktivitsstigningen på straffesags- og civilsagsområdet skal formentlig ses i sammenhæng med, at antallet af afsluttede sager på disse 2 områder er steget svagt. Produktiviteten ved behandling af dødsboer er steget med 7 %, mens eneste fald i produktiviteten ses ved behandlingen af andre skiftesager med 5 %. Kun godt 4 % af kontorpersonalets samlede ressourcer anvendes på behandlingen af andre skiftesager, hvilket derfor ikke kan ændre ved den generelt positive udvikling, der har været i kontorsektoren.

Produktivitsudviklingen for det juridiske personale er mere uklar. Produktiviteten på både straffesags- og civilsagsområdet er faldet svagt fra 1997 til 1998.

Set i sammenhæng med udviklingen fra 1992 til 1997, jf. figur 3 og tabel 4, har der samlet set været et fald i juristernes produktivitet på straffesags- og civilsagsområdet fra 1992 til 1998.

Den positive produktivitetsudvikling på tinglysningssager, fogedsager og dødsboskifteområdet fra 1997 til 1998 skal tages med forbehold, da det juridiske personale kun har berøring med en mindre del af disse sager.

33. Sø- og Handelsretten behandler langt størstedelen af "andre skiftesager" i det storkøbenhavnske område. "Andre skiftesager" er sager om konkurs, betalingsstandsning og gældssanering. I Virksomhedsregnskab for Domstolene 1998 er Sø- og Handelsrettens behandling af "andre skiftesager" forsøgt sammenholdt med byretternes behandling af samme.

Sammenligningen viser, at Sø- og Handelsretten, for kontorsektorens vedkommende, er 50 % mere produktiv end gennemsnittet af byretterne. For det juridiske personales vedkommende er merproduktiviteten på 6 %. Tallene indikerer, at der er væsentlige stordriftsfordele i kontorsektoren ved behandling af "andre skiftesager".

34. Ved brug af DEA-metoden har Rigsrevisionen beregnet byretternes samlede produktivetsændringer fra 1995 til 1998. Ved en produktivetsanalyse med brug af DEA-metoden kan man vægte de forskellige sagskategorier, så embedernes samlede produktivitet kan udregnes udelukkende på baggrund af oplysninger om antallet af sager og forbrug af årsværk. For en nærmere beskrivelse af DEA-metoden, se bilag 1.

Resultatet af DEA-analysen fra 1995 til 1998 ses i [tabel 7](#).

Tabel 7. Udvikling i byretternes samlede produktivitet

År	Samlet produktivitet	Ledelsesproduktivitet	Størrelsesproduktivitet	Teknologiske forandringer
	----- Ændring i % -----			%
1995-1996....	5	0	1	4
1996-1997....	0	÷1	0	2
1997-1998....	7	1	1	4

Tabel 7 viser, at der har været en stigning i den samlede produktivitet fra 1995 til 1996 på 5 %, uændret produktivitet fra 1996 til 1997 og en stigning i produktiviteten fra 1997 til 1998 på 7 %. De positive ændringer fra 1995 til 1996 og fra 1997 til 1998 skyldes hovedsageligt de såkald-

te teknologiske forandringer. Dvs., at de positive ændringer i produktiviteten skyldes tiltag, der har haft betydning for alle byretter, eksempelvis indførelse af edb. Der har ikke været væsentlige ændringer i ledelsesproduktiviteten, der viser om byretterne arbejder hurtigere. Der har heller ikke været væsentlige ændringer i størrelsesproduktiviteten, der viser om byretterne har den optimale størrelse.

Den positive samlede produktivitetsudvikling dækker dog over betydelige variationer byretterne imellem. I kap. IV behandles de enkelte byretters produktivitetsudvikling fra 1995 til 1998, med henblik på at identificere produktivitetsforskelle mellem byretterne.

E. Sagsbehandlingstider ved byretterne

35. Sagens gennemløbstid i byretterne kan med det nuværende informationssystem ikke belyses fuldstændigt. Sagsbehandlingstiden for fogedsager og skiftesager er således endnu ikke opgjort. Byretterne er midt i en teknologiseringsproces, hvor der bl.a. indføres edb i sagsbehandlingen. Processen forventes afsluttet medio 2001, hvor der også vil være opstillet mål for sagsbehandlingstiderne. Som et led i opstillingen af målsætninger udarbejdes anbefalinger til arbejdsgange for samtlige sagskategorier, ligesom der er udarbejdet retningslinjer for brug af byretternes ”booking”-system.

De enkelte byretters sagsbehandlingstider i 1998 er behandlet i kap. VI.

36. Indtil 1998 er berammelsestid den eneste form for sagsbehandlingstid, der blev målt for civile sager. Fra 1998 og frem måles også gennemløbstiden for almindelige civile sager. Byretternes gennemsnitlige berammelsestider for civile sager har gennem perioden 1992-1998 vist en nedadgående tendens, dvs., at retternes sagsbehandlingstid for civile sager generelt er blevet kortere i de senere år. Ved belysningen af gennemløbstiden i 1998 viste det sig imidlertid, at ca. 12 % af de almindelige civile sager, der er sluttet ved dom eller forlig efter domsforhandling, har en gennemløbstid på over 2 år, hvilket i Virksomhedsregnskab for Domstolene 1998 betegnes som utilfredsstillende for både retterne og brugerne. Disse sager udgør dog kun 15 % af samtlige civile sager. Hvis der skal ændres væsentligt i de civile sagers gennemløbstid, er det nødvendigt

at afkorte sagernes forberedelsestid. Retternes mulighed for at forkorte dette tidsforløb består i en øget og mere aktiv processtyring. Derfor er det retternes agt at tage kontakt til Advokatrådet for i samarbejde med dette at nedbringe gennemløbstiden for civile sager ved byretterne.

37. Straffesagernes afgørelsestid er opgjort siden 1996, jf. **tabel 8.**

Tabel 8. Afgørelsestid for almindelige straffesager 1996-1998

År	Afgørelsestid			
	Mindre end 2 måneder	Mellem 2 og 6 måneder	Mere end 6 måneder	I alt
	----- % -----			
1996.....	57,36	34,90	7,74	100
1997.....	55,40	36,18	8,41	100
1998.....	56,45	35,90	7,65	100

Tabellen viser, at der har været en lille stigning i afgørelsestiden i 1997, hvorefter den i 1998 igen er faldet.

I 1998 har Justitsministeriet opstillet målsætninger for gennemsnitlig gennemløbstid i de forskellige sagstyper på straffesagsområdet, ligesom ministeriet har udsendt en vejledende arbejdsgangsbeskrivelse, der skal bidrage til at optimere arbejdsgangene.

Udviklingen i straffesagernes berammelsestider har ligesom ved de civile sager vist en nedadgående tendens gennem hele perioden.

38. Sagsbehandlingstider i tinglysningen kaldes ekspeditionstid. For at undgå en voldsom stigning i ekspeditionstiden blev der for tinglysningskontorerne i 1994 etableret et særligt "ambulancehold", der kunne hjælpe embeder, der var særligt belastet af tinglysningssager. Domstolsstyrelsen (før 1. juli 1999 Domstolsafdelingen) indhenter bl.a. derfor hver uge indberetninger fra de enkelte embeder om antallet af dokumenter, der modtages til tinglysning og om ekspeditionstiden. Ekspeditionstiden har gennemsnitligt holdt sig under den lovfastsatte frist på 10 dage indtil 1996. I det meste af 1996 lå den gennemsnitlige ekspeditionstid på eller over 10 dage, hvorefter gennemsnittet i 1997 og 1998 igen stort set er faldet til under 10 dage. Fra

1997 til 1998 er ekspeditionstiden faldet fra gennemsnitlig 9,1 dage til 7,7 dage til trods for den øgede sagstilgang.

39. Hvis byretternes faldende sagsbehandlingstid for både civil- og straffesager i perioden 1992-1998 ses i sammenhæng med den generelt faldende antal af civil- og straffesager og den uændrede normering, viser der sig det billede, at der umiddelbart er en parallel udvikling mellem antallet af sager og sagsbehandlingstiden.

Rigsrevisionens bemærkninger

Retterne er uden indflydelse på, hvor mange sager, der hvert år modtages til behandling. Produktivetsforbedringer og rationaliseringer af arbejdsgange er de muligheder, retterne selv har for at gøre sagsbehandlingstiden kortere. Rigsrevisionen finder det derfor generelt positivt, at retterne i stigende grad er opmærksom på sagsbehandlingstider, produktivitet og rationaliseringer af arbejdsgange.

Højesteret har trods produktivetsstigninger oplevet en forlængelse af sagsbehandlingstiderne. Det skyldes en stor stigning i sagsantallet især inden for de civile domssager. Rigsrevisionen finder det positivt, at der for Højesteret er iværksat initiativer, der på længere sigt skønnes at kunne reducere sagsbehandlingstiden. Rigsrevisionen finder, at også Højesteret bør anvende tidsregistrering og andre moderne økonomistyringsværktøjer med henblik på løbende at sikre den bedst mulige ressourceanvendelse.

Landsretterne har ligesom Højesteret oplevet en stigning i antallet af civile sager. Landsretterne har fået hævet normeringen fra 73 til 99 landsdommere, hvilket som hovedregel har betydet en væsentlig reduktion af sagsbehandlingstiderne. Rigsrevisionen finder det positivt, at sagsbehandlingstiderne de senere år er blevet kortere ved landsretterne. Alligevel er sagstilstrømningen til landsretterne så stor, at sagsbehandlingstiderne må forventes igen at blive længere.

Inden for byretternes område har produktivitet på visse områder været stigende, mens den har været faldende på andre. Faldet i produktivitet skyldes ifølge "Handlingsplanen for Domstolene", at sagerne er blevet mere komplicerede. Rigsrevisionen finder, at det bør undersøges, hvorledes den øgede kompleksitet kan imødegås, så der sikres en forbedret produktivitet.

Rigsrevisionen finder det ligeledes tilfredsstillende, at det ved byretterne fremover bliver muligt på et mere nøjagtigt grundlag at få belyst forholdet mellem sagsbelastningen og ressourceanvendelsen både for hver enkelt ret og for byretterne som helhed.

IV. Produktivitsanalyse af byretterne for årene 1995-1998

A. Indledning

40. I dette kapitel foretager Rigsrevisionen en produktivitsanalyse af alle 82 byretter fra 1995 til 1998 med brug af DEA-metoden. I denne analyse er civilret og kriminalret beliggende i samme by betragtet som en samlet ret. Det skyldes, at sagskategorierne er fordelt på de 2 retter, at retterne ofte deler det juridiske personale, og at en del af disse retter er blevet sammenlagt i undersøgelsesperioden.

I produktivitsundersøgelsen undersøger Rigsrevisionen for det første, hvorvidt der i den nuværende byretsstruktur er en tilfredsstillende udnyttelse af de tildelte ressourcer. Konkret undersøges det, om Justitsministeriets fordeling af de personalemæssige ressourcer til byretterne står i et rimeligt forhold til deres arbejdsbyrde.

For det andet forsøger Rigsrevisionen at finde forklaringer på konstaterede forskelle i byretternes produktivitet. Den mest nærliggende forklaring er, at de mindst produktive retter er overnormerede i forhold til deres arbejdsbyrde. Der er imidlertid også strukturelle faktorer, der kan have betydning for byretternes produktivitet. Rigsrevisionen har derfor i dette kapitel undersøgt, om byretternes størrelse (målt i årsværk) og geografiske placering har indvirkning på produktiviteten.

41. I kap. V følges produktivitsundersøgelsen op med en interviewrunde af udvalgte retter for yderligere at få klarlagt årsager til forskelle i byretternes produktivitet. Det forsøges belyst, hvorvidt forskelle i arbejdsgange, omfanget af edb-anvendelse i sagsbehandlingen, omfanget af "tunge" sager og retternes normering kan bidrage til at forklare de fundne produktivitsforskelle.

B. Metode og dataindsamling

42. DEA-metoden måler byretternes relative produktivitet, hvorved en byret ikke kan få et produktivitetstal, der ligger over 1,00. Alle byretter med et produktivitetstal under 1,00 kan principielt forbedre deres produktivitet.

DEA-metoden kan ikke vurdere, om de mest produktive byretter har en maksimal udnyttelse af deres ressourcer.

Det forudsætter, at der kan opstilles en model for byretterne, hvor den optimale sammenhæng mellem produktion og ressourceforbrug beregnes. Dette har Rigsrevisionen ikke umiddelbart mulighed for. DEA-analysen kan derfor kun identificere forbedringspotentialer i byretter med en produktivitet under 1,00.

Domstolsstyrelsen er ved at analysere byretternes ressourceforbrug på de enkelte sagskategorier og derudfra opstille måltal. Foreløbig er der opstillet måltal for behandling af straffesager og tinglysningssager, og det forventes, at der i 2000 er opstillet måltal for samtlige sagskategorier. Når denne proces er tilendebragt, vil det være muligt at foretage en absolut sammenligning af byretternes produktivitet, da de øvrige oplysninger allerede er til stede.

Årsagen til, at Rigsrevisionen har valgt at måle den relative produktivitet over flere år, er, at på denne måde elimineres tilfældige udsving i produktivitet i enkelte år, eventuelt som følge af udsving i sagsantallet.

Produktivitetsanalysen er baseret på data dels indhentet i Danmarks Statistik og dels fra Domstolsafdelingen/Domstolsstyrelsen. Fra Danmarks Statistik har Rigsrevisionen indhentet oplysninger om antallet af sager ved hver byret for årene 1995-1998. Danmarks Statistik har kun oplysninger om antallet af indkomne sager, hvorfor disse tal ligger til grund for analysen. Umiddelbart havde antallet af afsluttede sager været et mere naturligt valg, men i praksis er forskellen ikke stor, da mængden af indkomne sager, der ikke er færdigbehandlet i kalenderåret, modsvarer af mængden af afsluttede sager, der er modtaget det foregående år.

I materialet fra Danmarks Statistik er notarialforretninger ikke medtaget og indgår derfor ikke i analysen. Notarialforretningernes andel af det samlede antal sager og af den samlede arbejdsbyrde udgør kun en meget begrænset del af byretternes samlede arbejde og kan derfor ikke antages at medføre nævneværdige forskelle i de enkelte byretters produktivitet.

Domstolsafdelingen/Domstolsstyrelsen har afgivet oplysninger vedrørende byretternes personalenormering. I tallene indgår ikke anvendelse af rejsedommere, ”ambulanceholdet” til tinglysningen, orlov, elever mv. Byretternes personalenormering kan således ses som et udtryk for

Justitsministeriets/Domstolsstyrelsens opfattelse af, hvor stor normeringen i hver ret skal være.

DEA-analysen er blevet til på grundlag af dels oplysninger om antallet af sager inden for kategorierne: civile sager, straffesager, fogedsager, skiftesager og tinglysningssager og dels oplysninger om jurist- og kontorfunktionærnormeringen. I alt indgår der således 7 variable i DEA-analysen. De anvendte variable ses i **tabel 9** eksemplificeret ved Københavns Byret.

Tabel 9. Anvendte variable i produktivetsanalysen 1995-1998 (Eks.: Københavns Byret)

	1995	1996	1997	1998
	----- Antal -----			
Sagskategorier:				
Civile sager	12.263	12.005	12.796	12.980
Straffesager	26.445	29.136	26.918	28.723
Fogedsager.....	37.750	38.074	34.406	35.564
Skiftesager.....	7.996	7.672	7.114	6.561
Tinglysningssager.....	195.387	174.347	184.046	183.532
Personalenormering:				
Jurister.....	57,00	57,00	58,00	57,50
Kontorfunktionærer	157,32	149,81	149,81	148,54

43. For indledningsvist at teste DEA-analysens stabilitet har Rigsrevisionen undersøgt om byretternes forskellige sagssammensætning har indflydelse på resultatet af analysen. Rigsrevisionen har således undersøgt, om embeder med en høj procentdel af en bestemt af de 5 typer sager også generelt har en høj eller lav produktivitet. Undersøgelsen viste, at sagssammensætning ikke har betydning for produktiviteten.

Resultatet af DEA-analysen foretaget på byretterne for årene 1995-1998 fremgår af bilag 2. Det fremgår af bilaget, at der for hver af byretterne er foretaget en beregning af den samlede produktivitet.

C. Byretternes gennemsnitlige produktivitet for årene 1995-1998

44. Den samlede produktivitet er en beregning af byretternes samlede forbedringspotentiale. Det samlede forbedringspotentiale er et produkt af mulighederne for forbed-

ringer i henholdsvis ledelsesproduktivitet og størrelsesproduktivitet. Ledelsesproduktiviteten er et udtryk for, at ikke alle retter er lige gode til at udnytte ressourcerne og kan derfor ses som et umiddelbart besparelsespotentiale. Størrelsesproduktiviteten er derimod et udtryk for, i hvor høj grad rettens størrelse har betydning for, om retterne udnytter deres ressourcer optimalt. Det kan således konstateres, om der generelt er stordriftsfordele eller -ulemper.

Tabel 10. Byretternes produktivitet 1995-1998

Alle byretter	Samlet produktivitet	Ledelsesproduktivitet	Størrelsesproduktivitet
1995.....	0,91	0,96	0,95
1996.....	0,91	0,96	0,95
1997.....	0,90	0,94	0,95
1998.....	0,91	0,95	0,96

Af **tabel 10** fremgår, at byretternes gennemsnitlige relative produktivitet i de 4 år har været meget stabil. Den gennemsnitlige produktivitet er ca. 10 % lavere end produktiviteten i de mest produktive byretter. Tabellen viser, at der i 1998 i princippet er et besparelsespotentiale uden at ændre retskredsens størrelse. I praksis vil dette formentlig ikke kunne lade sig gøre, bl.a. fordi det for de mindste retters vedkommende vil være umuligt at reducere antallet af medarbejdere, hvis retternes beredskab skal opretholdes.

Hvis retskredsens størrelse ændres, er der et samlet større besparelsespotentiale. Det skal tages i betragtning, at der vil være forbundet betydelige omkostninger ved sammenlægninger af retskredse. I pkt. 46 undersøges nærmere, hvorvidt der er sammenhæng mellem produktivitet og rettens størrelse.

Samlet er det derfor Rigsrevisionens opfattelse, at en samlet produktivitet på 0,91 for byretterne i 1998 ikke giver anledning til bemærkninger, men dog viser, at der er et potentiale for forbedringer.

D. Strukturelle årsagsforklaringer på forskelle i byretternes produktivitet

45. Af bilag 2 fremgår det, at der er betydelige produktivitsforskelle mellem byretterne. I 1998 varierede byretternes relative produktivitet således mellem 0,74 og 1,00. Samme år havde 16 byretter en relativ produktivitet, der

var mere end 15 % mindre end de bedste byretter. Bilag 2 viser også, at 5 af disse retter gennem alle 4 år har haft en relativ produktivitet under 0,85.

Årsagerne til den varierende produktivitet kan søges enten i lokale eller strukturelle forhold. Lokale forhold kan være normering, uens arbejdsgange i sagsbehandlingen, uens anvendelse af ny teknologi eller omfanget af særligt tunge sager. Disse aspekter bliver behandlet i kap. V.

En forudsætning for at finde strukturelle årsager til forskelle i produktivitet er, at det er de samme byretter, der har en høj eller lav produktivitet fra år til år. En produktivitetsanalyse over 4 år har netop den fordel, at det bliver muligt at undersøge dette. Analysen viser, at der er en stor gruppe af byretter, der har en rimelig stabil relativ produktivitet over de 4 år. 53 eller over halvdelen af byretterne holdt sig inden for en margin på $\pm 5\%$'s ændring. 15 byretter havde forøget produktiviteten over 5 %, og 14 havde haft produktivitetsforringelser på over 5 %. Der synes således at være grundlag for at analysere strukturelle årsager til forskelle i byretternes produktivitet.

46. Rigsrevisionen har derfor suppleret produktivitsanalysen med en undersøgelse af, i hvilket omfang byretternes produktivitet afhænger af størrelse (målt i årsværk) og geografisk placering.

I undersøgelsen af sammenhængen mellem produktivitet og byretsstørrelse blev byretterne opdelt i følgende kategorier: præsidentembeder (5), retter med 3-4 dommere (7), retter med 2 dommere (22, hvoraf de 10 retter er opdelt i en civilret og en kriminalret), retter med 1 dommer (48). Hver kategoris gennemsnitlige produktivitet beregnes og sammenholdes med størrelsen.

Resultatet af undersøgelsen fremgår af [tabel 11](#).

Tabel 11. Sammenholdelse af produktivitet og størrelse i byretterne

	1995	1996	1997	1998
Præsidentledede byretter.....	0,87	0,88	0,87	0,88
Byretter med 3-4 dommere	0,88	0,92	0,90	0,90
Byretter med 2 dommere	0,89	0,89	0,86	0,90
Byretter med 1 dommer	0,93	0,93	0,90	0,92

Tabellen viser, at der ikke er væsentlige forskelle i produktiviteten, hvis byretterne opdeles efter størrelse. Det bemærkes dog, at de mindste byretter hvert år har den højeste gennemsnitlige produktivitet. Af oplysningerne vedrørende de enkelte byretter fremgår det endvidere, at der både blandt de største og de mindste er byretter, hvis relative produktivitet har været 1,00 i de 4 år.

47. I undersøgelsen af geografisk betingede forskelle på produktivitet har Rigsrevisionen opdelt retterne på amtskommuner, dog er Københavns Byret og retten på Frederiksberg inkluderet i Københavns Amt. For hver amtskommune er den gennemsnitlige produktivitet beregnet. Resultatet ses i **tabel 12**.

Tabel 12. Byretternes gennemsnitlige samlede produktivitet sammenholdt med geografisk placering

	1995	1996	1997	1998
Københavns Amt ¹⁾	0,91	0,91	0,93	0,93
Frederiksborg og Roskilde Amt.....	0,86	0,89	0,89	0,85
Vestsjællands Amt	0,92	0,92	0,90	0,96
Storstrøms Amt	0,98	0,98	0,96	0,99
Bornholms Amt.....	0,92	0,89	0,86	0,96
Fyns Amt.....	0,88	0,85	0,80	0,85
Sønderjyllands Amt	0,92	0,94	0,90	0,94
Ribe Amt	0,95	0,93	0,89	0,92
Vejle Amt.....	0,93	0,94	0,88	0,93
Ringkøbing Amt.....	0,90	0,93	0,87	0,90
Århus Amt	0,85	0,87	0,92	0,92
Viborg Amt	0,97	0,97	0,88	0,89
Nordjyllands Amt.....	0,89	0,88	0,85	0,89

¹⁾ Inkl. Københavns Byret og retten på Frederiksberg.

Generelt må Rigsrevisionen konstatere, at der ikke er væsentlige produktivitetsforskelle mellem byretterne i de enkelte amtskommuner bortset fra, at den gennemsnitlige produktivitet for byretterne i Storstrøms amtskommune gennem de 4 år har været meget høj, mens den gennemsnitlige produktivitet for byretterne i Fyns amtskommune over de 4 år har været lav.

Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionens produktivetsanalyse viste, at der generelt har været et tilfredsstillende forhold mellem Justitsministeriets tildeling af personalemæssige ressourcer til byretterne og deres arbejdsbyrde fra 1995 til 1998. Rigsrevisionen konstaterede dog også, at enkelte byretter har haft en lav relativ produktivitet, og at der var byretter med en faldende relativ produktivitet. Rigsrevisionen finder, at Domstolsstyrelsen bør iværksætte initiativer med henblik på at forbedre disse byretters produktivitet.

Rigsrevisionens undersøgelse af de strukturelt betingede årsager til forskelle i byretternes produktivitet har endvidere vist, at hverken størrelse eller geografisk placering har nogen væsentlig betydning for byretternes produktivitet, men konstaterer, at der er store forskelle inden for grupperne.

V. Resultatet af Rigsrevisionens besøg ved 8 byretter

A. Indledning

48. Som det fremgår af DEA-analysen i foregående kapitel er der en vis forskel i produktiviteten mellem de forskellige retter. Denne analyse giver ikke forklaring på årsagerne til disse forskelle. Rigsrevisionen skønnede, at årsagen til forskellene kunne ligge i sagernes tyngde og forskelle i arbejdsgange i de enkelte retter, eventuelt omfanget af edb-anvendelsen i sagsbehandlingen. Endelig kunne årsagen være forskelle i personalenormeringen.

Rigsrevisionen ønskede at få dette nærmere belyst og besluttede at interviewe 8 byretter. For at Rigsrevisionen kunne drage nogen sammenligning af undersøgelsen ved de enkelte retter, ville det forudsætte, at interviewene indeholdt de samme spørgsmål. Der blev derfor udarbejdet et spørgeskema med de relevante spørgsmål.

I store træk indeholdt spørgeskemaet spørgsmål om personalenormeringen, beskrivelse af arbejdsgangene for hvert af de 5 arbejdsområder, om retten havde særlig belastende sagsområder, om omfanget af edb-anvendelsen i sagsbehandlingen, og om retten havde foretaget brugerundersøgelser.

49. Byretterne er organiseret på den måde, at dommeren (den administrerende dommer) er ansvarlig for hele embe-

det og i øvrigt varetager den daglige ledelse af de borgerlige sager og straffesagerne. Det øvrige juridiske personale fx retsassessorer eller dommerfuldmægtige varetager den daglige ledelse af tinglysningen, skifteret og fogedafdeling.

B. Personale

50. **Tabel 13** viser personalenormeringen ved de 8 besøgte byretter.

Tabel 13. Oversigt over personalenormeringen ved de interviewede byretter

	Dommere	Øvrige jurister	Kontorfunktionærer	Andre (elever, jobtilbud og retsbude)
	----- Antal -----			
Høj produktivitet:				
A.	1	3	8,0	3
B.	1	1	8,5	2
C.	1	1	8,5	2
D.	1	1	7,0	3
Lav produktivitet:				
E.	2	5	17,5	4
F.	1	2	7,5	2
G.	1	1	6,0	2
H.	2	3	15,0	3

51. I Rigsrevisionens spørgeskema indgik spørgsmålet, hvor megen tid dommeren (den administrerende dommer) anvender på administrativt arbejde.

Nedenstående tabel udviser dommernes forbrug til administrativt arbejde:

Tabel 14. Dommernes skønnede forbrug til administrativt arbejde

	%
A.	40
B.	33
C.	25
D.	20
E.	60 ¹⁾
F.	20
G.	15
H.	40 ¹⁾
¹⁾ Af den ene dommers tid.	

Det fremgår af tabellen, at de administrerende dommere skønsmæssigt anvender 15-60 % af tiden til administrativt arbejde. Det var opfattelsen ved retterne, at det administrative arbejde var i stigning. Det er kendetegnende, at dommere med flere ansatte anvender væsentligt mere tid til administrativt arbejde. Det blev under interviewene oplyst, at nogle retter havde betydelige samarbejdsvanskeligheder blandt kontorpersonalet, som efter det oplyste kunne henføres til den travlhed og arbejdspress, der var i visse afdelinger.

52. I spørgeskemaet indgik endvidere spørgsmålet om dommerne har andre opgaver i arbejdstiden. Det blev oplyst, at dommerne ofte var tilknyttet andre opgaver i arbejdstiden, fx var dommerne medlem af de kommunale børn- og ungeudvalg, fredningsnævn, byfornyelsesnævn, landvæsenskommission og flygtningenævn. En del af disse opgaver må nødvendigvis varetages af vedkommende dommer.

Derudover er der kun få af de besøgte dommere, der er tilknyttet andre nævn eller udvalg, som fx nedsat af Domstolsstyrelsen.

Kun få af det øvrige juridiske personale har andre opgaver i arbejdstiden, fx var en lærer ved politiskolen, en sekretær ved faglige udvalg.

Af kontorpersonalet i de undersøgte retter var det kun en, der havde et lokalpolitisk hverv.

Om kontorpersonalet blev det oplyst, at det var velkvalificeret – ofte med mange års erfaring, men man fandt ikke normeringen tilstrækkelig. Domstolsafdelingen havde i tidens løb foretaget nedskæringer af personalenormeringen, hvilket man ikke fandt tilfredsstillende.

Rigsrevisionen har ved besøgene fået det indtryk, at de enkelte retters normering af det juridiske personale var tilstrækkelig. Enkelte retter gav udtryk for, at den juridiske normering forekom at være lidt i overkanten. ”Overnormeringen” var særlig kendetegnende ved retterne med en lav produktivitet.

Der er Rigsrevisionens opfattelse, at dette kan være en af årsagerne til, at resultatet af ovennævnte undersøgelse (DEA-analysen) viser, at nogle retter har en lav produktivitet.

C. Arbejdsgangene

53. En anden årsag til produktivitsforskelle ved retterne kunne muligvis findes i arbejdsgangene. Ved besøgene gennemgik Rigsrevisionens arbejdsgangene i civile sager, straffesager, fogedsager, skifteretssager og tinglysningsforretninger.

Domstolsafdelingen udsendte i marts 1998 arbejdsbeskrivelser til civil- og straffesystemet. Der har i de seneste år foreligget en arbejdsbeskrivelse for fogedsager.

På tinglysnings- og skifteområdet har Domstolsafdelingen også udfærdiget arbejdsbeskrivelser. Generelt gav besøgene det indtryk, at de enkelte retter er meget agtpågivende på, at arbejdsgangene er tilrettelagt så smidige som muligt. Arbejdsgangene bliver løbende evalueret og ændres så snart, der er behov. De fleste retter havde den målsætning, at kontorpersonalet skulle kunne varetage 1 eller 2 sagsområder foruden sit eget – så afløsning kunne finde sted i ferier og ved sygdom.

54. Det er karakteristisk, at de enkelte sagsområder er meget skarpt opdelt mellem det juridiske personale og kontorpersonalet. Det juridiske personale varetager sagsbehandlingen i alle civile sager og straffesager, dog således at kontorpersonalet står for det rutinemæssige fx beramelse af retsmøder, indkaldelser m.m. Kontorpersonalet varetager næsten alle funktioner i tinglysningen. I foged- og i skiftesager varetages de rutinemæssige ekspeditioner af kontorpersonalet, mens sager med juridisk indhold afgøres af det juridiske personale.

55. Gennemgangen af arbejdsgangen for civile sager viste, at 4 retter brugte skriftlig forberedelse, forinden sagen blev optaget til domsforhandling. 2 dommere udtrykte tilfredshed med denne ordning, mens 2 andre oplyste, at den skriftlige procedure medførte en omstændelig og tidsrøvende sagsbehandling. Hertil kommer, at den skriftlige sagsbehandling medfører, at proceduren kan tage op til $\frac{3}{4}$ år, hvilket ikke fremmer retternes hurtighed og effektivitet. Ved hver enkelt procedure skal der foretages en grundig gennemgang af sagen – ofte er de juridiske medarbejdere, som tidligere har behandlet sagen, flyttet fra embedet.

Der var ingen bemærkninger fra de retter, der benyttede den mundtlige procedure.

Retternes arbejdsgange synes at være ens tilrettelagt, og procedurer og tidsfrister følger retsplejelovens bestemmelser.

En ret gav udtryk for, at sagerne var blevet tungere, bl.a. fordi grænsen for, at en sag kan begynde ved landsretten, nu er hævet til 1 mio. kr.

Varigheden af behandlingen af en normal civilsag lå fra 6 måneder til 1 år. En årsag til denne lange behandlingstid kunne være, at det var særdeles vanskeligt for de implicerede advokater at finde tidspunkter for berømmelse, der passer dem. Retterne har i den senere tid været meget opmærksomme på den lange behandlingstid, hvilket fx har medført, at retterne ikke længere imødekommer anmodninger fra syn- og skøns mænd om udsættelser.

56. En gennemgang af arbejdsgangene for straffesagsområdet viser, at domstolene gør en stor indsats for at nedbringe berømmelsestiden.

3 af de besøgte retter berammer straffesager hver dag, mens 2 af dem berammer en gang om ugen. Voldssager afgøres som regel inden 30 dage, men ofte bliver denne frist overskredet på grund af ude fra kommende årsager, fx at den sigtedes valgte advokat ikke kan finde tidspunkter til berømmelse. Af andre årsager kan nævnes, at den sigtede ikke møder op, eller at politiet ikke har fået indkaldt tiltalte eller vidner.

En af retterne oplyste, at sager om økonomisk kriminalitet er særlig belastende, idet domsforhandlingen ofte strækker sig over flere dage – med års mellemrum op til flere uger.

57. En gennemgang af arbejdsgangen for fogsedsagerne viser, at samtlige retter benytter et edb-baseret fogsedbehandlingssystem. En ret fandt, at systemet ikke virker tilfredsstillende. Det blev oplyst, at systemet har belastet retten med mange problemer. De øvrige retter fandt, at systemet virkede tilfredsstillende. Systemet bevirker, at sagerne bliver berømmet inden for en meget kort frist. 4 af retterne berammer samme dag, som sagerne modtages. En ret berammer inden for 3 dage.

Sagerne berammes til foretagelse som regel inden for 3-6 uger. Det blev oplyst, at der anvendes lang berammelsestid, så stævningsmanden, der måske skal opsøge skyldneren flere gange på bopælen, kan nå at få forkyndt stævningen rettidigt. En ret oplyste, at der er mange udsættelser på området, hvilket besværliggør sagsgangen.

58. Skiftesagerne er opdelt i dødsbobehandling, gældssaning og konkursbegæringer.

Reglerne om indkaldelse for de 3 områder er fastsat i de respektive love. Arbejdsgangene i de 3 kategorier var ensartede ved de interviewede retter, ligesom indkaldelsesprocedure og afgørelsestid var ens.

Det blev bemærket, at den nye skiftelov var meget ressourcekrævende for dødsbobehandlingen. En enkelt ret oplyste, at kontorpersonalet havde fået mere arbejde på dette område, mens det juridiske personale havde fået mindre, fordi der nu var færre offentlige skifter. Antallet af konkursboer er stærkt svingende fra år til år. Det er meget tunge sager, der er ressourcekrævende.

59. Tinglysningssager er betegnet som retternes flaskehals. Retterne følger nøje tinglysningslovens regler og bestræber sig på at overholde 10-dages fristen i tinglysningsloven. De fleste retter har indrettet sig på den måde, at 1-3 kontorfunktionærer, der daglig udfører andre funktioner ved retterne, også er blevet uddannet til at udføre de forskellige funktioner ved tinglysning. Når antallet af indgående dokumenter stiger, bliver disse medarbejdere overflyttet til tinglysningen.

Ved en af de interviewede retter har travlheden i tinglysningen medført opsigelser fra personalet.

I forbindelse med tinglysningsboomet (jf. pkt. 30) har Domstolsafdelingen uddannet et hold af kontorpersonale (i daglig tale ambulanceholdet) i tinglysning, der midlertidigt skulle udstationeres i de enkelte retter for at deltage i det daglige arbejde og dermed hjælpe i meget pressede arbejdsituationer. Som regel udstationeres 1 medarbejder til et embede i en uge ad gangen.

En ret havde anvendt ambulanceholdet ved overgangen til edb. En ret havde et par gange gjort brug af holdet, men ikke inden for de sidste 2 år. En ret havde anvendt holdet i 3-4 uger i 1997 og i ca. 4 uger i 1998, hvorefter rettens

egen normering var steget med 100 timer, fordi tinglysningsfristen på de 10 dage var ved at blive overskredet. En ret oplyste, at ambulanceholdet var blevet anvendt 4-5 gange, men dette medførte desværre ofte fejl, som senere skulle berigtiges, hvilket ikke var tidsbesparende. 2 af embederne oplyste, at de ikke havde gjort anvendelse af ambulanceholdet.

60. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at arbejdsgangene i de enkelte sagskategorier synes at være tilfredsstillende, og at retterne selv følger arbejdsgangene meget nøje og på eget initiativ foretager justeringer efter behov. Rigsrevisionen har ved interviewene konstateret, at der ikke var forskelligheder i arbejdsgangene i de enkelte retter.

Efter Rigsrevisionens opfattelse bør Domstolsstyrelsen undersøge mulighederne for, at det juridiske personale bliver bedre anvendt fx ved udlån af retsassessorer eller dommerfuldmægtige til nærliggende retter. Endvidere kunne fordelingen af arbejdsområder mellem jurister og kontorfunktionærer gøres mere fleksibel.

Rigsrevisionen skal pege på, at retterne burde overveje, om arbejdstilrettelæggelsen på de enkelte sagsområder er optimal.

D. Anvendelsen af edb i sagsbehandlingen

61. Rigsrevisionen undersøgte endvidere, i hvilket omfang retterne havde fået indført edb, og hvilke konsekvenser indførelsen havde haft på retterne.

Det viste sig, at indførelsen af edb i retterne på de forskellige sagsområder var meget forskellig. Samtlige embeder havde fået indført edb i fogedsager og i sager vedrørende tvangsauktioner. De fleste havde fået indført edb på tinglysningsområdet – en enkelt ret havde dog endnu kun fået det indført på dagbogssystemet. Enkelte retter havde fået edb på strafferets- og civilretsområdet. Edb anvendes i journalsystemet, og en enkelt ret anvendte edb-systemet til at kunne overholde samtlige tidsfrister. Der var imidlertid ingen sammenhænge mellem indførelsen af edb og retter med en høj eller en lav produktivitet.

I alle embeder manglede indførelsen af edb i skifteretten, men dette vil ske i løbet af 2000.

62. Det er Rigsrevisionens indtryk, at retterne var tilfredse med indførelsen af edb. Det blev således anført, at edb havde medført betydelige lettelser, og retten var blevet hurtigere. Enkelte retter havde således indgået aftale om, at politiet afleverede større straffesager på disketter. Da retterne og politiet efterhånden havde tilpasset deres systemer efter hinanden, medførte disketterne en lettelse i retternes arbejde ved skrivning af sagerne.

Enkelte byretter oplyste, at der havde været en midlertidig belastning ved edb-indførelsen.

63. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at indførelsen af edb har medført, at retterne har fået en hurtigere og lettere sagsekspedition. Enkelte retter har været i stand til at få en bedre udnyttelse af systemerne fx kontrollen med overholdelse af tidsfristerne samt ved at indgå aftale med politiet om anvendelse af disketter.

Det må forventes, at når edb er indført i fuldt omfang, herunder også på skifteretsområdet, vil det medføre en hurtigere og lettere sagsekspedition.

Retterne har ikke foretaget målinger af deres produktivitet eller gennemløbstid før og efter indførelsen af edb. Det kan derfor ikke måles, hvad indførelse af edb har betydet for de enkelte retter.

Der synes at være uudnyttede muligheder ved edb-anvendelsen. Fx kunne det overvejes at modtage partsindlæg på diskette eller via elektronisk post.

E. Produktivitet og forhold, der har betydning for effektiviteten

64. På Rigsrevisionens spørgsmål om retten måler produktivitet og i bekræftende fald på hvilken måde, oplyste de fleste retter, at produktiviteten ikke blev målt, men der afgives halvårslige opgørelser over produktionen på de enkelte sagskategorier til Domstolsafdelingen.

En ret udarbejder til eget brug forskellige opgørelser og diagrammer over bl.a. ventetider for forskellige sager, udviklingen i antal tinglysningsdokumenter og antallet af straffesager og civile sager. Antallet af straffesager og civile sager bliver sat i forhold til det juridiske personales og kontorpersonaleets normering og sammenlignet med andre retter af tilsvarende størrelse.

En anden ret holder løbende øje med sagsantallet og gennemløbstid.

Samtidig blev retterne forespurgt om de opgjorde effektiviteten. Enkelte dommere havde opstillet en målsætning for retten, der tilkendegav, at retten skulle behandle sagerne så hurtigt som muligt og træffe de rigtige afgørelser. Ved en af retterne havde dommeren opfordret de juridiske medarbejdere til at skrive så korte domme som muligt.

På tinglysningsområdet var der løbende sket en nedsættelse af sikkerheden. Oprindeligt blev alt revideret 2 gange, så en gang, nu normalt ikke.

F. Særlig belastende sagsområder

65. I Rigsrevisionens interviewrunde indgik spørgsmålet, om retten i perioden 1995-1998 havde haft sagsområder, der havde været særlig ressourcekrævende.

Det blev konstateret, at tinglysningen ved samtlige retter havde været meget ressourcekrævende. Generelt blev det oplyst, at både civile sager og straffesager var i stigning antalmæssigt, og samtidig var sagerne blevet betydelig tungere. Domsforhandlingerne kunne vare op til flere dage – en ret oplyste, at den havde haft sager, hvor domsforhandlingen havde været i 3 uger. Særlig den økonomiske kriminalitet forekom retterne at være belastende. Endvidere forventer man, at ændringen i retsplejeloven, hvorefter sager med økonomisk værdi indtil 1 mio. kr. skal anlægges ved byretterne, vil medføre et øget ressourceforbrug. Til gengæld var det retternes opfattelse, at antallet af små sager var stærkt aftagende, hvilket formentlig skyldes de forholdsvist store retsafgifter og andre omkostninger, som en retssag er forbundet med. De andre sagsområder forekom ikke at være usædvanligt belastende.

G. Brugerundersøgelser

66. Domstolsafdelingen udsendte i april 1999 en cirkulæreskrivelse med forslag til byretterne om at iværksætte lokale undersøgelser af brugernes vurdering af embedets service. Sammen med cirkulæreskrivelsen fulgte 1 vejledning, 2 forslag til spørgeskema og 1 edb-program, som ville sætte embederne i stand til selv at gennemføre brugerundersøgelser. Materialet var udarbejdet på grundlag af

testundersøgelser, der i 1998 var blevet gennemført ved 2 retter og med bistand fra et konsulentfirma.

Ingen af de interviewede retter havde iværksat brugerundersøgelser. En af retterne havde den opfattelse, at de, der havde kontakt med retten, ikke har klager. 2 af retterne henviste til, at de havde kvartalsvise møder med de lokale advokater, men ville være indstillet på at få en brugerundersøgelse gennemført. 2 retter var indstillet på at prøve en brugerundersøgelse, men var i tvivl om, hvorledes den skulle gennemføres. En ret udtalte manglende tillid til sådanne undersøgelser og ønskede ikke at belaste medarbejderne med disse ting, men ville måske overveje at foretage en undersøgelse på tinglysnings siden.

67. På baggrund af erfaringer fra andre institutioner kan Rigsrevisionen anbefale, at retterne gennemfører brugerundersøgelser. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at resultatet af en brugerundersøgelse undertiden viser uventede krav og prioriteringsønsker fra brugerne. Det kan føre til, at retterne tilrettelægger deres arbejde, så det i højere grad er i overensstemmelse med brugernes krav og ønsker.

Efter Rigsrevisionens opfattelse vil det være formålstjenligt at foretage brugerundersøgelser med mellemrum. I de tilfælde, hvor byretterne foretager ændringer i forretningsgangen over for brugerne, bør ændringen opfølges af en brugerundersøgelse efter nogen tids forløb.

Rigsrevisionens bemærkninger

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at arbejdsgangene på de enkelte sagsområder synes at være tilfredsstillende, og at retterne selv følger arbejdsgangene meget nøje og på eget initiativ foretager justeringer efter behov. Rigsrevisionen har ved interviewene konstateret, at der ikke var forskelligheder i arbejdsgangene ved den enkelte ret.

De enkelte retter har i de senere år fået indført edb på flere områder, men denne udvikling er endnu ikke afsluttet. Rigsrevisionen finder, at der er mulighed for en udvidet edb-udnyttelse.

Efter Rigsrevisionens opfattelse bør Domstolsstyrelsen undersøge mulighederne for, at det juridiske personale bliver bedre anvendt fx ved udlån af retsassessorer eller dommerfuldmægtige til nærliggende retter. Endvidere kunne fordelingen af arbejdsområder mellem jurister og kontorfunktionærer gøres mere fleksibel. Rigsrevisionen skal pe-

ge på, at retterne burde overveje, om arbejdstilrettelæggelsen på de enkelte sagsområder er optimal.

På baggrund af erfaringer fra andre institutioner kan Rigsrevisionen anbefale, at retterne gennemfører brugerundersøgelser. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at resultatet af en brugerundersøgelse undertiden viser uventede krav og prioriteringsønsker fra brugerne. Det kan føre til, at retterne tilrettelægger deres arbejde, så den i højere grad er i overensstemmelse med brugernes krav og ønsker.

Efter Rigsrevisionens opfattelse vil det være formålstjenligt at foretage brugerundersøgelser med mellemrum. I de tilfælde, hvor institutionen foretager ændringer i forretningsgangen over for brugerne, bør ændringen opfølges af en brugerundersøgelse efter nogen tids forløb. Domstolsstyrelsen bør overveje en strategi for centrale og decentrale brugerundersøgelser. Domstolsstyrelsen bør også overveje at anvende benchmarking-undersøgelser, hvor der ses på procedurerne ved nogle retter, der med fordel kan overføres til andre.

Rigsrevisionen må konkludere, at interviewrunden kun i meget begrænset omfang gav en forklaring på forskellene i de enkelte retters produktivitet.

VI. Byretternes afgørelsestider i straffesager og ekspeditionstider i tinglysningen i 1998

A. Indledning

68. Et af de væsentlige mål i forbindelse med at varetage borgernes retssikkerhed er, at afgørelser ved retterne træffes inden for en rimelig tid. Rigsrevisionen har undersøgt afgørelsestiden for almindelige straffesager og ekspeditionstiden vedrørende tinglysning.

Rigsrevisionen har fra Justitsministeriet modtaget oplysninger for 1998 vedrørende byretternes afgørelsestid for almindelige civile sager, for almindelige straffesager samt for ekspeditionstiden ved tinglysning.

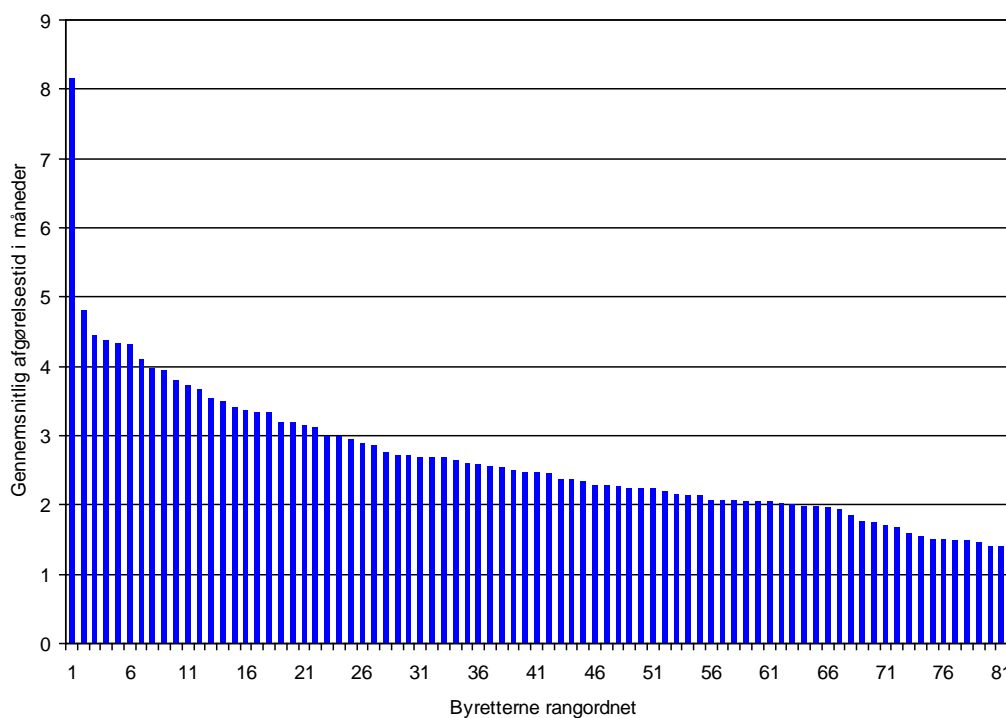
Det samlede antal civile sager, der blev afgjort ved byretterne var 102.250. Der foreligger kun oplysninger om afgørelsestid for 6.883 af disse sager. Da oplysningerne vedrørende afgørelsestiden for de civile sager alene vedrører ca. 7 % af de civile sager, har Rigsrevisionen ikke fundet det relevant at foretage en yderligere analyse af afgørelsestiden i disse sager.

B. Byretternes afgørelsestider i straffesager i 1998

69. Ifølge Justitsministeriets statistik for 1998 afsluttedes ca. 88.000 almindelige straffesager. Justitsministeriet har for disse sager udarbejdet 2 statistikker. Den ene statistik fordeler sagerne efter sagernes afgørelsestid, der defineres som det tidsforløb, der går fra modtagelsesdatoen til afgørelsesdatoen. Statistikken er opdelt i 6 kategorier, efter om sagen er afgjort på under 30 dage, på 1-2 måneder, på 2-6 måneder, på 6-12 måneder, på 1-1½ år og over 1½ år. Den anden statistik fordeler sagerne på 4 sagskategorier, henholdsvis sager med domsmænd, sager uden domsmænd, tilståelsessager og øvrige straffesager.

70. Rigsrevisionen har, ud fra statistikken fordelt på tid, beregnet den gennemsnitlige afgørelsestid for hvert enkelt embede. Ved denne beregning er afgørelsestiden i hver af de 6 ovennævnte tidskategorier sat til midten af hver tidskategori. (For sager med afgørelsestid over 1½ år er afgørelsestiden sat til 2 år.) I figur 4 har Rigsrevisionen rangordnet de enkelte retter efter den gennemsnitlige afgørelsestid.

Figur 4. Gennemsnitlig beregnet afgørelsestid for landets 82 byretter i 1998



Det fremgår af grundmaterialet (og figur 4), at 9 % har en beregnet gennemsnitlig afgørelsestid på over 4 måneder, 21 % en beregnet gennemsnitlig afgørelsestid på mellem 3 og 4 måneder, 48 % en beregnet gennemsnitlig afgørelsestid på mellem 2 og 3 måneder og 23 % en beregnet gennemsnitlig afgørelsestid på mellem 1 og 2 måneder. Ca. 70 % af retterne har således en gennemsnitlig afgørelsestid på under 3 måneder. Retten med den længste gennemsnitlige afgørelsestid har ved Rigsrevisionens interviewundersøgelse oplyst, jf. kap. V, at have en del ensartede sager, som stadig verserer. Retten har truffet afgørelse i et par af sagerne, som er anket til landsretten. Politimesteren har derfor sat de øvrige sager i bero, indtil landsrettens afgørelse foreligger.

Justitsministeriet har i marts 1998 opstillet målsætninger for gennemsnitlig acceptabel afgørelsestid i straffesager med domsmænd, straffesager uden domsmænd og tilståelsessager. Den gennemsnitlige afgørelsestid er fastsat til mellem 55 og 65 dage. Efter Rigsrevisionens beregninger har 30 retter, dvs. 37 % af alle byretterne en gennemsnitlig afgørelsestid under 65 dage. Af disse 30 retter er 19 retter med 1 dommer, 9 retter med 2 dommere og 2 retter med 3-4 dommere. Rigsrevisionen finder det positivt, at der for de almindelige straffesager er opstillet målsætninger for den gennemsnitlige sagsbehandlingstid, men må konstatere, at over halvdelen af retterne ikke i 1998 har indfriet målsætningen.

71. Den gennemsnitlige afgørelsestid er beregnet på grundlag af det samlede antal almindelige straffesager. Rigsrevisionen har undersøgt, om en forskellig sammensætning af de 4 ovennævnte kategorier af sager påvirker den beregnede gennemsnitlige afgørelsestid væsentligt. Hertil har Rigsrevisionen udvalgt 24 retter, med et samlet antal sager på 47.122, hvilket er godt 50 % af det samlede antal almindelige straffesager. For hver ret har Rigsrevisionen for hver af de 4 sagskategorier beregnet den gennemsnitlige afgørelsestid på tilsvarende måde som ovenfor ved beregningen af den gennemsnitlige afgørelsestid for alle sagskategorier under et. Herefter er retterne rangordnet efter gennemsnitlig afgørelsestid for sager i alt.

Det viser sig, at den gennemsnitlige afgørelsestid i de 4 sagskategorier i store træk er faldende på samme måde

som den gennemsnitlige afgørelsestid. Rigsrevisionen har derfor konkluderet, at det er forsvarligt at sammenligne retterne ud fra den beregnede gennemsnitlige afgørelsestid for alle 4 sagskategorier under et.

72. Rigsrevisionen har undersøgt om den beregnede gennemsnitlige afgørelsestid afhænger af byretternes størrelse, målt efter dommernormeringen i henhold til retsplejeloven, jf. **tabel 15**.

Tabel 15. Sammenholdelse af den gennemsnitlige afgørelsestid og byretternes dommernormering

	Byretter	Gennemsnitlig afgørelsestid
	Antal	Måneder
Præsidentledede retter.....	5	3,15
Retter med 3-4 dommere.....	7	3,02
Retter med 2 dommere.....	22	2,61
Retter med 1 dommer.....	48	2,57

Det fremgår af tabellen, at den beregnede gennemsnitlige afgørelsestid er ca. 16 % kortere for retter med en dommer end for de præsidentledede retter, og at den beregnede gennemsnitlige afgørelsestid er kortere, jo lavere dommernormeringen er.

Af de 25 % af retterne, der har den korteste gennemsnitlige afgørelsestid, er 14 retter med 1 dommer og 7 retter med 2 dommere. Retter med 3 og flere dommere er ikke repræsenteret i denne kategori.

Af de 25 % af retterne, der har den længste gennemsnitlige afgørelsestid, er 10 retter med 1 dommer, 5 er retter med 2 dommere, 2 er retter med 3-4 dommere og 3 er præsidentledede retter.

Rigsrevisionen må konstatere, at det hovedsagelig er retter med 1 dommer og retter med 2 dommere, der har den korteste gennemsnitlige afgørelsestid.

73. Rigsrevisionen har undersøgt, om der er geografisk betingede forskelle i den gennemsnitlige afgørelsestid. Rigsrevisionen har beregnet den samlede uvejede gennemsnitlige afgørelsestid for retterne i hver enkelt amtskommune, jf. **tabel 16**.

Tabel 16. Byretternes uvejede gennemsnitlige afgørelses-tid sammenholdt med geografisk placering

	Gennemsnitlig beregnet afgørelses-tid
	Måneder
Københavns Amt ¹⁾	2,73
Frederiksborg og Roskilde Amt.....	2,73
Vestsjællands Amt	3,76
Storstrøms Amt.....	2,48
Bornholms Amt	2,03
Fyns Amt.....	2,16
Sønderjyllands Amt.....	1,56
Ribe Amt.....	2,59
Vejle Amt	2,36
Ringkøbing Amt	3,17
Århus Amt.....	2,57
Viborg Amt.....	2,70
Nordjyllands Amt.....	2,85
¹⁾ Inkl. Københavns Byret og retten på Frederiksberg.	

Det ses af tabel 16, at den gennemsnitlige uvejede afgørelses-tid for retterne i Sønderjyllands amtskommune er 1,56 måneder, mens den for retterne i Vestsjællands amtskommune er 3,76, dvs. mere end det dobbelte. Der ses dog ikke nogen systematisk sammenhæng mellem den gennemsnitlige afgørelses-tid og geografisk placering, men betydelige forskelle mellem byretterne i de forskellige amtskommuner.

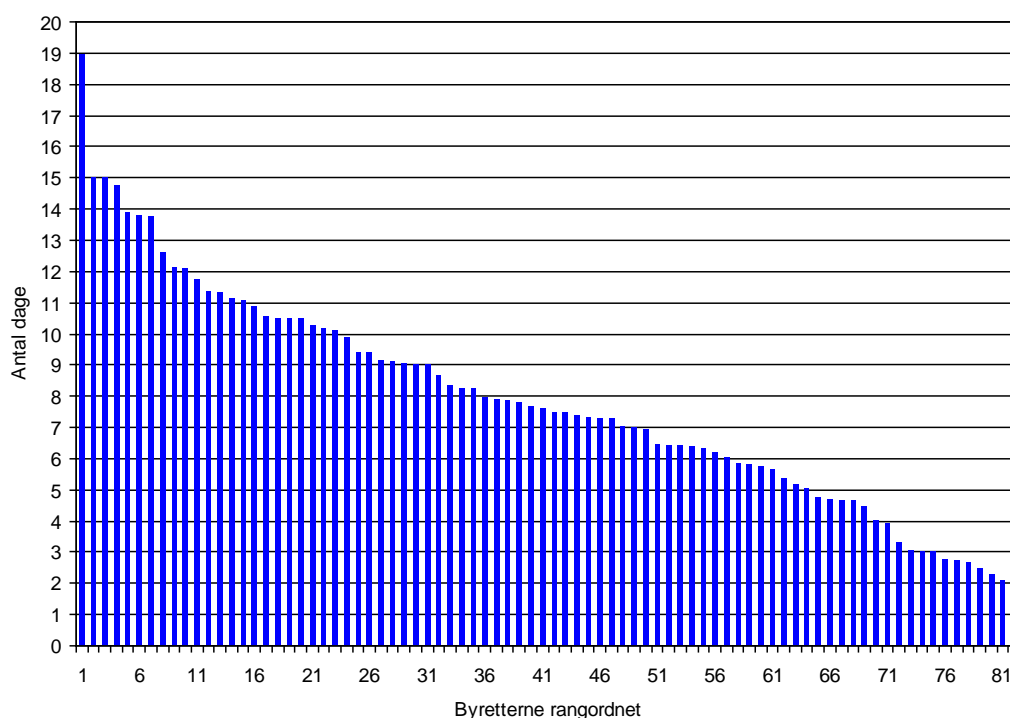
C. Byretternes gennemsnitlige ekspeditionstider i tinglysningen i 1998

74. Som nævnt ovenfor i pkt. 38 modtager Justitsministeriet fra byretterne ugentlige oplysninger om ekspeditionstiden for tinglysning. Ifølge tinglysningslovens § 16, stk. 4, er der en frist på 10 dage fra et dokument vedrørende fast ejendom anmeldes til dagbogen til prøvelse og endelig eller foreløbig indførelse i tingbogen eller til afvisning fra tingbogen. Rigsrevisionen har ud fra Justitsministeriets ugentlige statistikker undersøgt, om der er generelle tendenser vedrørende de enkelte byretters gennemsnitlige ekspeditionstid for 1998.

75. I Justitsministeriets statistik er ekspeditionstiden for 3 afdelingskontorer medtaget særskilt. Rigsrevisionen har indregnet afdelingskontorenes gennemsnitlige ekspeditionstid i de respektive retters gennemsnitlige ekspeditionstider ved at vægte ekspeditionstiderne i forhold til antallet af de af kontorerne behandlede dokumenter.

Rigsrevisionen har rangordnet retterne efter den gennemsnitlige ekspeditionstid, jf. figur 5.

Figur 5. Byretternes gennemsnitlige ekspeditionstid i tinglysningen



Det fremgår af figur 5, at den for 1998 gennemsnitlige ekspeditionstid ved tinglysning for 23 retter er over den i loven fastsatte frist på 10 dage. For de 18 retter, som har den korteste gennemsnitlige ekspeditionstid, er gennemsnittet fra under 5 og helt ned til 1 dag. Som nævnt i kap. III og V er der oprettet et hold af erfarent tinglysningspersonale, der kan assistere i særligt belastede perioder. Rigsrevisionen må konstatere, at dette alligevel ikke har været tilstrækkeligt til, at alle retter har overholdt lovens frist på 10 dage.

Først i foråret 1999 er der opstillet målsætninger for den gennemsnitlige ekspeditionstid ved tinglysning. Den overordnede målsætning for tinglysning er tinglysning fra

dag til dag. Dette er Justitsministeriet dog klar over aldrig vil kunne nås fuldt ud. Målsætningen for 1999 på tinglysningsområdet er en gennemsnitlig ekspeditionstid på 7 dage. I 1998 har 33 retter en gennemsnitlig ekspeditionstid på under 7 dage. Rigsrevisionen finder, at alle retter bør overholde den lovbestemte ekspeditionsfrist for tinglysninger. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Justitsministeriet har opstillet ambitiøse målsætninger for ekspeditionstiden, men vil samtidig påpege, at en urealistisk målsætning om tinglysning fra dag til dag vil kunne påvirke medarbejderne negativt.

76. Fra Justitsministeriet har Rigsrevisionen fået oplysning om de enkelte retters normering af kontorfunktionærer pr. 1. januar 1998. Rigsrevisionen har sammenholdt retternes gennemsnitlige ekspeditionstid for tinglysningssager med den oplyste normering, jf. **tabel 17**.

Tabel 17. Sammenholdelse af byretternes normering af kontorfunktionærer og den gennemsnitlige ekspeditionstid

Kontorfunktionærer	Byretter	Gennemsnitlig ekspeditionstid
	Antal	Dage
Over 40	5	13,15
Fra 30 til 39,0	0	-
Fra 20 til 29,9	7	9,50
Fra 10 til 19,9	33	7,73
Under 10	37	6,95

Det fremgår af tabel 17, at retter med en kontorfunktionærnormering mindre end 10 har en gennemsnitlig ekspeditionstid, der er næsten halvt så lang som de retter, hvor normeringen er over 40, og at den gennemsnitlige ekspeditionstid er kortere, jo mindre kontorfunktionærnormeringen er.

Af de 25 % af retterne, der har den korteste ekspeditionstid, har 2 retter en normering fra 20 til 29,9, 9 retter en normering fra 10 til 19,9 og 9 retter en normering under 10. For de godt 25 % af retterne, hvor den gennemsnitlige ekspeditionstid er over 10 dage, har 4 retter en normering af kontorfunktionærer over 40, 4 retter en normering fra

20 til 29,9, 10 retter en normering fra 10 til 19,9 og 5 retter under 10.

Rigsrevisionen må konstatere, at det hovedsageligt er retterne med de mindre normeringer, der har den korteste ekspeditionstid.

77. Rigsrevisionen har undersøgt, om der er geografisk betingede forskelle i byretternes gennemsnitlige ekspeditionstid ved tinglysning. Rigsrevisionen har beregnet den samlede uvejede gennemsnitlige ekspeditionstid for retterne i hver enkelt amtskommune, jf. **tabel 18**.

Tabel 18. Byretternes uvejede gennemsnitlige ekspeditionstid ved tinglysning sammenholdt med geografisk placering

	Gennemsnitlig ekspeditionstid
	Dage
Københavns Amt ¹⁾	7,67
Frederiksborg og Roskilde Amt.....	8,83
Vestsjællands Amt	8,36
Storstrøms Amt	7,38
Bornholms Amt.....	3,06
Fyns Amt.....	9,23
Sønderjyllands Amt	5,39
Ribe Amt	7,57
Vejle Amt.....	6,01
Ringkøbing Amt.....	8,66
Århus Amt	8,11
Viborg Amt	7,75
Nordjyllands Amt.....	8,95
¹⁾ Inkl. Københavns Byret og retten på Frederiksberg.	

Det fremgår af tabellen, at den uvejede gennemsnitlige ekspeditionstid for tinglysning i samtlige amtskommuner er under lovens frist på 10 dage. Der er dog store variationer, idet den gennemsnitlige ekspeditionstid for retten i Bornholms amtskommune er på godt 3 dage, mens den for retterne i Fyns amtskommune er på godt 9 dage. Rigsrevisionen må konstatere, at der ikke er nogen systematisk sammenhæng mellem retternes gennemsnitlige ekspeditionstid og geografisk placering (fx større eller mindre urbaniseringsgrad).

Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionen finder det uheldigt, at der kun findes opgørelse af afgørelsestiden for ca. 7 % af samtlige civile sager.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at retterne har en lav målopfyldelse med hensyn til overholdelse af sagsbehandlingstiderne i straffesager, samt at den i 1999 fastsatte målsætning for ekspeditionstiden i tinglysningen på 7 dage er meget ambitiøs, idet over halvdelen af alle retterne i 1998 har haft en længere ekspeditionstid end 7 dage. Rigsrevisionens undersøgelse har endvidere vist, at der er store variationer i de gennemsnitlige afgørelsestider i straffesager og i de gennemsnitlige ekspeditionstider i tinglysningen. Uanset at lange henholdsvis afgørelsestider og ekspeditionstider i nogle tilfælde kan forklares med øget tilgang af sager, finder Rigsrevisionen det tilfredsstillende med den lave målopfyldelse af overholdelse af de gennemsnitlige sagsbehandlingstider i straffesager, samt at alle retter ikke har overholdt den lovbestemte ekspeditionsfrist for tinglysninger. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at der nu er opstillet mål for den gennemsnitlige afgørelsestid i almindelige straffesager, og at der for den gennemsnitlige ekspeditionstid i tinglysningen er opstillet mål, der er strengere end lovens krav.

Undersøgelsen har vist, at det generelt er de mindre retter, der har de korteste afgørelsestider og ekspeditionstider. Samtidigt er de mindre retter mest følsomme over for særligt tyngende sager, stillingskift og sygdom.

Undersøgelsen har endelig vist, at der ikke er systematiske geografiske forskelle i afgørelsestider og ekspeditionstider.

VII. Sammenfattende bemærkninger

78. Et formål med undersøgelsen har været at undersøge udviklingen i produktivitet og sagsbehandlingstider i Højesteret, landsretterne og byretterne i årene 1992-1998. Rigsrevisionen kan konstatere, at Højesteret har øget produktiviteten i denne periode, men Højesteret har også oplevet en forlængelse af sagsbehandlingstiderne. Rigsrevisionen finder, at også Højesteret bør anvende tidsregistrering og andre moderne økonomistyringsværktøjer med henblik på løbende at sikre den bedst mulige ressourceanvendelse. Landsretterne har, efter at deres normering er blevet øget, forkortet sagsbehandlingstiderne. Inden for byretternes område er sagsbehandlingstiden for civile sager og straffesager blevet kortere. Produktiviteten har på

visse områder været stigende, mens den har været faldende på andre. Faldet i produktiviteten kan formentlig tilskrives det forhold, at sagerne er blevet mere komplicerede. Rigsrevisionen finder, at det bør undersøges, hvorledes den øgede kompleksitet kan imødegås, så der sikres en forbedret produktivitet.

Som supplement har Rigsrevisionen beregnet byretternes produktivitetsudvikling fra 1995 til 1998 ved hjælp af DEA-metoden. Beregningen viser, at byretterne samlet har haft en produktivitetsstigning fra 1995 til 1996 på 5 %, uændret produktivitet fra 1996 til 1997 og en stigning i produktiviteten fra 1997 til 1998 på 7 %. De positive ændringer i byretternes produktivitet fra 1995 til 1998 skyldes hovedsageligt tiltag, der har haft betydning for alle byretter, eksempelvis indførelsen af edb.

79. Et andet formål med undersøgelsen har været at sammenligne byretternes relative produktivitet i årene 1995-1998. Resultaterne af denne undersøgelse er, at der generelt er god overensstemmelse mellem byretternes arbejdsbyrde og Justitsministeriets tildeling af de personalemæssige ressourcer til byretterne. Enkelte retter havde dog gennem alle 4 år et forbedringspotentiale på over 15 %. Uanset at den samlede produktivetsforbedring fra 1995 til 1998 har været positiv, er der således mulighed for yderligere at forbedre produktiviteten.

Rigsrevisionen finder, at Domstolsstyrelsen bør iværksætte initiativer med henblik på at forbedre produktiviteten ved byretter med relativ lav eller faldende produktivitet.

Rigsrevisionen fandt ikke strukturelle forklaringer på de konstaterede forskelle i byretternes relative produktivitet. Den enkelte rets størrelse (i årsværk) synes derfor ikke at have betydning for produktiviteten.

Den efterfølgende interviewrunde gav heller ikke entydige forklaringer på de konstaterede produktivetsforskelle bortset fra, at enkelte retter fandt, at de var lidt overnormerede på juristsiden.

80. Et tredje formål med undersøgelsen har været at undersøge byretternes sagsbehandlingstider.

Undersøgelsen af byretternes sagsbehandlingstider viser, at det specielt er de mindre retter, der har de korteste

afgørelsestider for straffesagerne og den korteste ekspeditionstid i tinglysningen.

81. Samlet set viser Rigsrevisionens undersøgelse, at der tilsyneladende ikke er produktivitetsgvinster eller muligheder for forbedringer i sagsbehandlingstiden ved at ændre byretternes størrelse under forudsætning af, at alle byretter også fremover skal varetage alle sagsområder.

82. I virksomhedsregnskaberne for domstolene 1997 og 1998 er der redegjort for, hvordan og med hvilket tidsperspektiv retterne vil indføre mål- og resultatstyring for at forbedre grundlaget for styring af retternes økonomi og dermed forbedre ressourceudnyttelsen og nedbringe sagsbehandlingstiderne.

På nuværende tidspunkt er det begrænset, hvad der er opstillet af resultatmål for retternes produktivitet og sagsbehandlingstider. Ved byretterne er der opstillet resultatmål for produktivitet og sagsbehandlingstider for straffe- og tinglysningssager. Der er udarbejdet statistikbetænkninger for alle sagsområder bortset fra skiftesager, og på de samme sagsområder er udarbejdet arbejdsgangsbeskrivelser med henblik på rationaliseringer. Tidsregistrering er indført i byretterne og landsretterne.

Ved byretterne mangler der således resultatmål på civilsags-, fogedsags- og skiftesagsområdet. Der mangler endnu at blive udarbejdet statistikbetænkninger og arbejdsgangsbeskrivelser for byretternes skiftesager. Ved de kollegiale retter mangler der helt at blive opstillet resultatmål, ligesom der i Højesteret ikke er indført tidsregistrering. Retternes edb-systemer er generelt utidssvarende og kan ikke anvendes i den løbende økonomistyring.

Justitsministeriet/Domstolsstyrelsen har iværksat en række initiativer for at forbedre styringen. En modernisering af edb-systemerne er i gang og forventes færdig i 2001. Det vil omfatte journal- og sagsbehandlingssystemer, statistikmoduler samt et integreret kalender- og bookingsystem. På civilsags-, tinglysningssags- og fogedsagsområdet er/vil der blive foretaget analyser med henblik på opstilling af resultatmål. Der er slutteligt igangsat udarbejdelse af statistikbetænkning og arbejdsgangsbeskrivelse på skiftesagsområdet.

83. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at økonomistyringsprocessen er kommet sent i gang på retternes område, men at de initiativer, der er taget, i løbet af nogle år vil give mulighed for bedre overblik og bedre styring af produktionen og ressourceforbruget ved retterne. Produktivetsforbedringer gennem rationalisering af arbejdsgange mv. er de muligheder, retterne selv har for at forkorte sagsbehandlingstiden. Det er derfor Rigsrevisionens opfattelse, at Domstolsstyrelsen bør intensivere arbejdet med styring af produktionen, ressourceforbruget, produktiviteten samt sagsbehandlingstiderne for alle retter.

Rigsrevisionen, den 7. marts 2000

Henrik Otbo

/Jens Mikkelsen

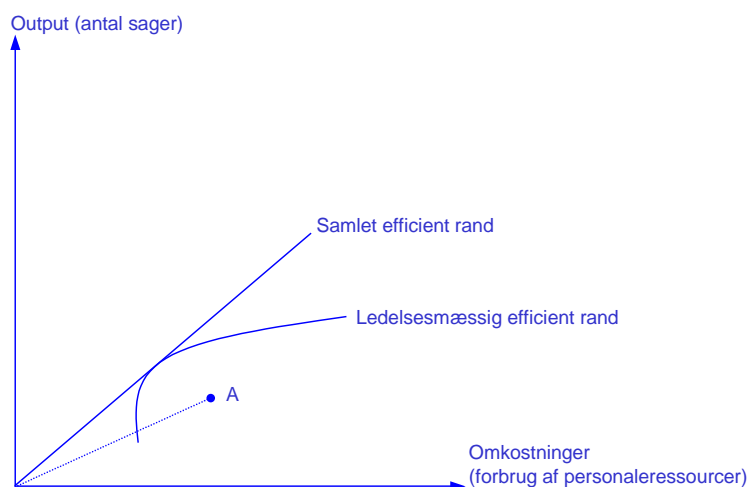
Bilag 1

Beskrivelse af DEA-metoden

DEA-metoden foretager en indbyrdes sammenligning af forholdet mellem ressourceindsats og produktion i de enkelte institutioner. Metodens styrke er, at den ikke forudsætter en forudgående sammenvæjning af produktionen på områder, hvor der ikke eksisterer vægte eller priser, sådan som det er tilfældet med hensyn til traditionelle produktivitsanalyser. Metoden foretager selv en vægtning af produktionen og det på en sådan måde, at der foretages en forsigtig vurdering af de undersøgte institutioners produktivitet.

Rigsrevisionen har analyseret den relative produktivitet mellem byretterne for hvert af årene 1995-1998. Metoden er illustreret i figur 1.

Figur 1. Eksempel på beregning af en byrets produktivitet ved DEA-metoden



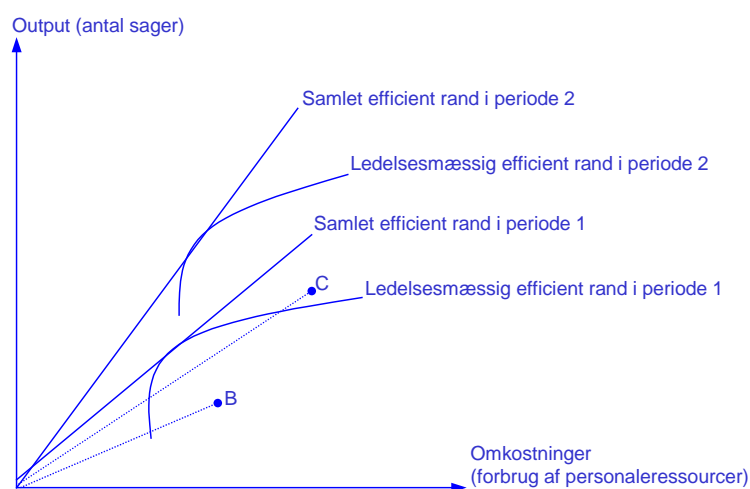
Her er en byret, der producerer i punktet A. En byrets samlede produktivitet kan opdeles på ledelsesmæssig produktivitet (om byretten arbejder hurtigt) og størrelsesproduktivitet (om byretten har den rigtige størrelse). Den samlede produktivitet måles som afstanden fra punktet A til den samlede efficiente rand, mens den ledelsesmæssige produktivitet måles som afstanden mellem punktet A og den ledelsesmæssige efficiente rand. De efficiente rande opstilles på baggrund af de mest produktive byretter, dvs.

byretter med en produktivitet på 1,00. Forskellen mellem den samlede produktivitet og den ledelsesmæssige produktivitet betegnes størrelsesproduktiviteten.

Ved byretterne måles produktiviteten horisontalt, da antallet af sager ikke kan reguleres. Det er derfor kun muligt at ændre omkostningsniveauet.

Rigsrevisionen har endvidere analyseret udviklingen i byretternes produktivitet fra 1995 til 1998. Metoden er illustreret i figur 2.

Figur 2. Beregning af udviklingen i byretternes produktivitet ved DEA-metoden



Gennemsnitligt er byretterne i periode 1 placeret i punkt B og i periode 2 i punkt C. Byretternes gennemsnitlige produktivitsudvikling over tid beregnes som forskellen på hældningen af de 2 stiplede linjer i figur 2. Produktivitsudviklingen kan skyldes, at byretterne enten er blevet mere produktive (løber hurtigere) eller, at de har været i stand til at udnytte de teknologiske forandringer (anvender ny teknik). De teknologiske forandringer mellem 2 perioder beregnes som forskellen mellem de samlede effektive rande for de 2 perioder. Herefter er det muligt at vurdere ændringerne i den ledelsesmæssige produktivitet og størrelsesproduktiviteten.

Rent beregningsmæssigt er det ikke muligt at skelne mellem teknologiske forandringer, der skyldes implementering af ny teknologi og forandringer, der skyldes generelle styringstiltag omfattende samtlige byretter. Teknologiske forandringer vil normalt forventes at være positive,

men som følge af tilfældige udsving eller slækkede produktivetskrav vil ændringer med negativt fortegn kunne opleves.

Opdelingen af produktivetsændringer i teknologiske forandringer og ændringer i samlet produktivitet giver mulighed for at vurdere, om byretterne samlet er blevet mere produktive (målt som teknologiske forandringer), eller om forskellen i byretternes produktivitet er blevet større eller mindre (målt som ledelsesmæssig produktivitet og størrelsesproduktivitet).

På grund af hensynet til produktivetsanalysens overskuelighed har Rigsrevisionen valgt primært at fokusere på byretternes samlede produktivitet og kun inddraget ledelsesproduktivitet og størrelsesproduktivitet i beskrivelsen af retternes gennemsnitlige produktivetsudvikling fra 1995 til 1998 og i sammenholdelsen af byretternes samlede forbrug af personaleressourcer med den samlede arbejdsbyrde.

Bilag 2

Byretternes samlede produktivitet 1995-1998

Retskredse	1995	1996	1997	1998
	----- Samlet produktivitet -----			
Københavns Byret.....	1,00	1,00	1,00	1,00
Frederiksberg.....	0,89	0,90	0,90	0,83
Gentofte.....	0,77	0,84	0,83	0,81
Lyngby.....	0,97	0,94	0,88	0,87
Gladsaxe.....	0,77	0,83	1,00	1,00
Ballerup.....	0,86	0,88	0,94	0,93
Hvidovre.....	1,00	1,00	0,99	1,00
Rødovre.....	1,00	1,00	0,95	1,00
Glostrup.....	0,77	0,76	0,79	0,84
Brøndbyerne.....	1,00	1,00	1,00	1,00
Taastrup.....	0,93	0,90	0,97	0,98
Tårnby.....	0,90	0,88	0,93	0,88
Helsingør.....	0,91	0,93	0,93	0,90
Hørsholm.....	0,99	0,91	0,94	0,89
Hillerød.....	0,81	0,88	0,88	0,86
Helsinge.....	0,83	0,90	0,90	0,83
Frederikssund.....	0,94	0,98	1,00	0,86
Roskilde.....	0,65	0,73	0,72	0,76
Køge.....	0,88	0,91	0,87	0,84
Nykøbing S.....	0,87	0,86	0,81	0,88
Holbæk.....	0,85	0,77	0,80	0,89
Kalundborg.....	0,92	0,87	0,83	1,00
Slagelse.....	0,92	0,97	1,00	0,97
Korsør.....	0,94	1,00	0,97	1,00
Sorø.....	1,00	0,99	0,86	1,00
Ringsted.....	0,94	1,00	1,00	1,00
St. Heddinge.....	1,00	1,00	1,00	1,00
Næstved.....	0,91	0,93	0,88	1,00
Vordingborg.....	1,00	1,00	0,97	0,99
Nykøbing F.....	0,99	0,97	1,00	0,98
Maribo.....	1,00	1,00	0,88	0,95
Nakskov.....	1,00	1,00	1,00	1,00
Rønne.....	0,92	0,89	0,86	0,96
Odense.....	0,87	0,86	0,89	0,88
Nyborg.....	0,85	0,87	0,74	0,81
Svendborg.....	0,87	0,88	0,80	0,82
Rudkøbing.....	0,91	0,94	0,82	0,93
Faaborg.....	0,83	0,74	0,81	0,85
Assens.....	0,91	0,81	0,86	0,84
Middelfart.....	0,89	0,84	0,70	0,81

Retskredse	1995	1996	1997	1998
	----- Samlet produktivitet -----			
Haderslev.....	1,00	0,97	0,90	0,99
Rødding.....	0,85	0,92	0,79	0,88
Åbenrå.....	0,85	0,77	0,88	0,85
Gråsten.....	0,99	1,00	1,00	1,00
Sønderborg.....	0,83	0,96	0,81	0,92
Tønder.....	1,00	1,00	1,00	1,00
Ribe.....	1,00	1,00	0,90	0,98
Holsted.....	0,96	0,85	0,84	0,90
Esbjerg.....	0,91	0,96	0,85	0,85
Varde.....	0,90	0,86	0,88	0,89
Grindsted.....	1,00	1,00	1,00	1,00
Vejle.....	0,91	0,95	0,79	0,87
Kolding.....	1,00	0,99	1,00	1,00
Fredericia.....	1,00	0,88	0,82	0,96
Horsens.....	0,86	1,00	0,90	0,94
Brædstrup.....	0,88	0,86	0,87	0,86
Herning.....	0,81	0,83	0,83	0,90
Ringkøbing.....	0,96	0,94	0,87	0,90
Skjern.....	1,00	1,00	1,00	1,00
Holstebro.....	0,91	1,00	0,93	0,96
Struer.....	0,92	0,92	0,85	0,87
Lemvig.....	0,81	0,87	0,75	0,76
Århus.....	1,00	1,00	1,00	1,00
Skanderborg.....	0,77	0,75	0,77	0,86
Silkeborg.....	0,87	0,86	0,80	0,87
Grenaa.....	0,84	0,87	0,97	0,95
Randers.....	0,86	0,92	0,97	1,00
Mariager.....	0,76	0,81	0,99	0,85
Viborg.....	0,95	0,94	0,83	0,90
Kjellerup.....	1,00	1,00	0,94	0,92
Skive.....	1,00	1,00	0,93	0,84
Nykøbing Mors.....	0,91	0,91	0,83	0,82
Thisted.....	1,00	1,00	0,85	0,98
Fjerritslev.....	0,94	0,96	0,94	0,96
Nibe.....	0,94	0,92	1,00	0,97
Aalborg.....	0,81	0,79	0,74	0,74
Terndrup.....	0,89	0,89	0,86	0,84
Hobro.....	0,90	0,95	0,98	1,00
Sæby.....	0,98	0,91	0,83	0,94
Frederikshavn.....	0,78	0,74	0,68	0,76
Hjørring.....	0,92	0,89	0,80	0,88
Brønderslev.....	0,87	0,86	0,85	0,89
Samlet.....	0,91	0,91	0,90	0,91